* 1 3 8 2 9 4 1 *

VIALETTE
2005

"La félicité des peuples, dépend principalement d'une bonne administration des finances."
(Louis XVI. Edit de 1774)

1382941

M.P. 66

La Cour des Comptes du Royaume d'Italie

ECOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

B. S. Henraux ?
250 Bd St Germain

- École libre des Sciences Politiques -

- Travail de Deuxième Année -

Pour Monsieur Le Vavasseur de Précourt

La Cour des Comptes du Royaume d'Italie

Bernard Sancholle-Henraux

Section Économique et Financière

1894 - 1895 - 1896.

Plan du travail
approuvé par Monsieur de Précourt

Introduction. — Nécessité pour tout État civilisé de posséder une institution de contrôle des finances publiques. — Deux grands systèmes sont employés : Système du contrôle postérieur et Système du contrôle préventif et postérieur combiné. — Le contrôle financier dans les temps anciens. — Étude particulière du contrôle des finances en France, en Belgique et en Angleterre. Aperçu historique et législation actuelle.

Première partie. — Le contrôle des finances dans les anciens États de l'Italie. — États pontificaux ; grand duché de Modène ; Grand duché de Toscane ; Lombardo-Vénitie ; Duché de Parme ; Royaume de Naples et des Deux Siciles ; Piémont.

Deuxième partie. — Étude de la loi du 14 Août 1862. — Historique. — Institution, composition, siège et divisions de la Cour des comptes italienne. — Nominations, inamovibilité, attributions des membres de la cour. — Organisation intérieure.

Des attributions de la cour des Comptes. — Attributions de contrôle ; attributions administratives ; attributions contentieuses. — Division des attributions par section. — Compétence de la cour des comptes en matière de pensions. — Liquidation des pensions ; recours. — De l'étendue des attributions de la cour en matière de contrôle législatif ; enregistrement des décrets royaux ; enregistrement sans réserves. — Du contrôle des dépenses. Il s'exerce sur trois sortes d'actes : recettes cautionnements, comptes ministériels. — Du jugement des comptes. —

Différents degrés de juridiction de la Cour : cas relatifs à chaque genre de juridiction. — Des comptes des comptables — Décisions de la Cour. — Oppositions et recours. — Exécutions et interprétation des décisions.

Dispositions générales et transitoires de la loi.

Conclusion —

Nota. — Dans l'étude de la loi du 14 Avril 1862, chaque article sera étudié dans l'ordre indiqué par la loi, qui est d'ailleurs à peu de chose près celui du plan. Les différents actes ou décrets relatifs à chaque article serviront s'il y a lieu à paraphraser l'article. —

Liste des ouvrages consultés pour ce travail.

V. Marcé — La Cour des Comptes italienne (An. S. P. 1890)
" Étude sur l'institution de la Cour des Comptes, en France et à l'étranger
Dezobry — Dictionnaire de biographie et d'histoire
Bulletin de Statistique du ministère des finances. — La comptabilité d'état en Italie en 1890 (avril)
Dareste — La justice administrative en France
Annuaire de législation étrangère (diverses années)
Stourm — Le budget
F. Lampertico — La Cour des Comptes et le contrôle parlementaire en Italie (Rev. Polit. et parl. 10 Mars 1896)
P. Nicolosi — La Corte dei Conti - Note (Pisa 1878)
G. Nini — La Giurisprudenza della Corte dei Conti Massime raccolte e coordinate (Roma 1895)
G. Finali — La Corte dei Conti (Università di Roma 1891)
G. e E. Pasini — Legge sulla istituzione della Corte dei Conti 1883
Raccoglio delle leggi e decreti del Regno d'Italia

Introduction

I.

L'État, sous quelque régime que l'on se place, est un être économique, une Personnalité. Par sa nature donc, l'État aura à faire des dépenses ; il devra par suite les couvrir en se procurant d'une façon ou d'une autre, des recettes. Suivant le mode dont ces dépenses et ces recettes auront été effectuées, suivant le mode, en un mot, dont l'État aura géré sa fortune ; il en découlera pour lui, soit une source inépuisable de vie et de richesses, soit une source de mort ou du moins, de prompte décadence. Si donc l'État veut être prospère, il lui faut une bonne administration financière. C'est dans la gestion de cette administration qu'est contenue toute la difficulté, et Colbert disait vrai lorsqu'il s'écriait : « Si cette administration est difficile et complexe, elle n'est pas moins la plus importante, car les finances ont toujours été, sont et seront toujours regardées comme la principale et la plus noble part de la gloire d'un État. »

Par suite pour qu'une Nation ait des finances prospères, il ne lui suffit point de fixer les dépenses et d'autoriser les recettes ; la création d'un budget, en un mot, n'est pas tout pour elle. Elle doit faire recueillir tous les éléments de la recette avec un soin méticuleux pour pouvoir ensuite les répartir exactement dans les différentes administrations afin de bien couvrir toutes les dépenses autorisées par elle. Cette exactitude mathématique, nécessaire à sa prospérité nécessite donc la création d'institutions spéciales et absolument

indépendantes, qui puissent exercer un vigilant contrôle sur la comptabilité publique. Ces assemblées de contrôle devront surveiller l'encaisse et les paiements; elles devront juger et vérifier les comptes de tous ceux qui manient des deniers publics.

Suivant la nature du gouvernement ces institutions seront limitées d'une façon plus ou moins étroite. Tantôt elles se confondront avec les pouvoirs administratifs et tantôt lorsque le Gouvernement aura une base représentative elles seront plus indépendantes, car alors le contrôle des recettes et des dépenses, deviendra une garantie du pouvoir législatif, garantie qui sera opposée aux empiètements possibles du pouvoir exécutif.

A quoi bon, d'ailleurs insister, sur cette nécessité d'un contrôle financier, ce principe bien ancien, est aujourd'hui admis par tous les États civilisés. Et beaucoup d'entr'eux, ont voulu l'inscrire dans leur constitution elle même en y instituant la création immédiate d'une assemblée, Cour ou Chambre de Comptes, chargée de cette surveillance; qu'il nous suffise donc de citer quelques pays où cette juridiction a été établie par la Constitution elle même:

Prusse ---- Const. 31 Janvier 1850, art. 104
Pays-Bas ---- Const. 11 octobre 1848, article 122
Belgique ---- Const. 7 Février 1831, art. 116
Portugal ---- Acte addit. 5 juillet 1852, art. 12
Grèce ------ Const. de 16 et 18 Novembre 1864, art. 88 et 89
Roumanie ---- Const. des 30 juin et 12 juillet 1866, art. 116
Japon ------ Const. Février 1889 art. 72
Serbie ------ Const. 21 décembre 1888 art. 181 et 182
et auparavant — Const. 11 juillet 1869 Art. 90.

On pourrait prolonger cette liste mais cela nous semble inutile.

Dans tous ces pays deux systèmes types ont été appliqués. Les uns, comme l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Suède,

l'Espagne et la Grèce ont adopté le type français. Ce système repose sur le jugement postérieur des comptes à l'aide de toutes les pièces justificatives des opérations tant de recettes que de dépenses. Toutes les irrégularités sont relevées par la chambre chargée du contrôle, qui en réfère au Parlement qui prononce le jugement solennel. Dans d'autres pays, comme l'Italie, le Portugal, le Japon, le Chili, on adopte le système Belge ou du contrôle préalable de l'ordonnancement et de l'engagement des dépenses, qui n'empêche d'ailleurs pas le contrôle postérieur.

Ce sont ces deux systèmes auxquels nous ajouterons le système très particulier de l'Angleterre que nous allons étudier avant de passer à l'Italie, qui a puisé dans ces différents types la constitution de sa Cour des Comptes.

- II -

Avant de passer en revue, les différents systèmes de contrôle financier, il nous a semblé intéressant de dire un mot du contrôle financier chez les Grecs et les Romains pour montrer que la nécessité de ce contrôle a été reconnue depuis les temps anciens.

En Grèce, les λογισταί (calculateurs) révisaient tous les ans les comptes des fonctionnaires et poursuivaient ceux qui se trouvaient en débet.

A Rome, sous la République, l'érario n'avait pas une juridiction spéciale et les questeurs surveillaient à la fois l'administration et les finances.

Mais sous l'Empire, on vit apparaître les Praefecti aerarii qui avaient une juridiction propre. Toutes les questions qui concernaient le fisc étaient réservées à des agents directement soumis à l'Empereur comme les Rationales, les Procuratores Caesaris, les Magistri rei privatae. Nerva leur substitua un nouveau Préteur "qui inter fiscum et privatos jusdiceret." Auprès de chaque gouverneur juge ordinaire se trouvait un Rationalis juge administratif et fiscal. Ces rationales étaient nombreux et avaient tantôt l'administration générale des finances, tantôt leur compétence s'étendait sur des objets déterminés. — Magister rei summae, Magister rei privatae. — A leur tête se trouvaient le comes sacrarum largitionum et le comes rerum privatarum. Le premier administrait le fisc et avait sous ses ordres les rationales de différents grades suivants : les Thesaurarii ou receveurs généraux, les Arcarii ou caissiers, les a[illegible]atores ou inspecteurs. De même le comes rerum privatarum commandait les Palatini qui avaient la charge du patrimoine impérial et des biens concernant le fisc.

Ils formaient différentes assemblées : celle du monopole des bénéfices et privilèges (Scrinium beneficiorum); celle des quittances (Scrinium securitatum); celle enfin des largesses privées (Scrinium largitionum privatarum).

A cette liste déjà longue, il faudrait encore ajouter les Tabularii et les Numerarii, plus spécialement encore que les précédents chargés de vérifier les comptes des comptables et de surveiller les finances de l'Etat, en veillant par exemple aux dépôts des cautionnements, aux travaux, aux états de finances des comptables. Mais nous nous sommes déjà trop attardés à ces préliminaires, et il nous faut rapidement passer à la France, dont l'étude sera nécessairement plus approfondie.

ˣDareste

- III -

En France, dès l'époque de Saint Louis, on voit apparaître une Camera Computorum qui semble émaner des anciennes Cours des rois Francs.
Une des ordonnances de Louis IX datée de 1256 ordonne à tout comptable public de se rendre à Paris afin d'y être jugé par les Officiers chargés de la révision des comptes.
Voici d'ailleurs le texte dont nous parlons : « Statum est "computum villæ afferant « majores et probi homines ad gentes nostras quæ de nostros compotos deputantur. »
Ces "gentes quæ ad nostros compotos deputantur", faisaient partie du parlement de Paris ; ils en furent détachés en 1319 par Philippe le Long et formèrent la camera denariorum. Ce roi donna à cette assemblée une organisation propre, des registres spéciaux, une autorité indépendante. Elle était chargée de la perception et de la comptabilité des deniers royaux comme aussi des comptes de tous les comptables, comptes qu'elle vérifiait, arrêtait et jugeait. Elle devait aussi enregistrer toutes les ordonnances de finances, les concessions d'apanages, etc. *"Elle représentait le Domaine de la couronne et exerçait par délégation une partie des pouvoirs royaux. Toujours protégée par le Prince, elle détachait petit à petit les derniers liens qui l'unissaient au Parlement". C'est ainsi qu'elle obtint de prononcer en premier et dernier ressort sur les affaires financières et qu'en 1339 et 1340, elle se vit donner par Philippe VI, l'autorisation d'octroyer des lettres de grâce et de noblesse et celle de diminuer ou d'augmenter les valeurs des monnaies en cours. Toutefois, d'après Monsieur Dareste cette séparation d'avec le Parlement ne se fit pas sans difficulté. Plus d'une fois les parties ou leurs avocats voulurent appeler

devant le Parlement des décisions de cette chambre des comptes, mais elle soutint énergiquement ses droits et alla jusqu'à infliger de formidables amendes accompagnées d'emprisonnement à tous ceux qui ne voulaient pas se désister des appels formulés contre elle devant le Parlement. Si l'on voulait faire appel d'une décision, elle n'admettait que cela ne pouvait être que devant elle. Cette chambre des Comptes subsista jusqu'en 1789, et à cette époque le nombre de ses membres était considérable; en voici une partie:

un premier Président,
12 Présidents de chambre,
78 Conseillers du roi ordinaires,
38 Conseillers du Roi correcteurs,
82 Conseillers auditeurs,
1 Procureur avocat général,
1 Contrôleur général,
2 Greffiers en chef,
1 Premier Huissier,
30 Huissiers,
29 Procurateurs etc, etc,

Et cette liste n'est pas complète. Si on la compare à la composition de la cour sous Philippe VI, on voit combien le nombre de ses membres s'était accru. En effet elle ne comprenait à cette époque que 7 vérificateurs dont 4 clercs et 3 laïques.

Cette chambre des Comptes n'était d'ailleurs pas la seule de France, on en comptait en tout 12 en 1789, mais leurs pouvoirs étaient moins étendus que celle de Paris.

En voici la liste complète avec la date de leur création:

1° Celle de Paris dont nous avons parlé ci-dessus.

2° Celle de Dijon fondée par Philippe le Hardi, duc de Bourgogne —

3° Celle de Rouen qui datait de 1543 – Elle fut supprimée en 1553, rétablie en 1580 et réunie à celle de Paris en 1705.
4° Celle de Grenoble dont l'origine remonte au XIVe siècle.
5° Celle de Nantes créée au XVe siècle et confirmée par un édit des ducs de Bretagne en 1563.
6° Celle d'Aix dont la juridiction s'étendait sur la Provence. Elle fut organisée en 1272 et remaniée en 1555.
7° Celle de Montpellier instituée en 1522, rattachée à la Cour des Aides en 1629, séparée d'elle en 1646 et de nouveau réunie à elle en 1649.
8° Celle de Pau fondée en 1527 par Henry d'Albret et réunie au Parlement de Pau en 1621.
9° Celle de Metz
10° Celle de Bar-le-Duc
11° Celle de Nevers
12° Celle de Nancy
} dont les origines nous sont inconnues

De 1566 à 1569 toutes ces chambres des comptes avaient été supprimées, mais ce fait ne se représenta plus.

A coté d'elles d'autres assemblées avaient des attributions similaires. C'étaient la chambre des Monnaies, la chambre du trésor, les Cours des Aides, etc. Ces différents tribunaux avaient empiété assez fortement sur les pouvoirs des chambres des comptes et en 1789 leur pouvoir était très diminué.

La révolution supprima les chambres des comptes comme elle supprimait toutes choses. Par un décret du 17 Septembre 1791 l'assemblée se réserva le droit d'apurer les comptes après leur vérification par un Bureau de comptabilité dont les membres étaient nommés par le Roi. En 1793 (4 Juin) nouveau changement; on nomme une commission mixte de comptabilité nationale. Une partie de ses membres, les

les vérificateurs, étaient nommés par le pouvoir exécutif; l'autre, les surveillants, par le pouvoir législatif. Mais en octobre 1793 on rétablit le bureau de comptabilité, et il subsiste jusqu'au 5 fructidor an III. Deux commissions sont alors nommées; celle de la trésorerie et celle de la comptabilité. 5 membres élus par les Anciens sur une liste de 15 noms préparée par les Cinq-Cents, composent chacune d'elles. Ces commissions surveillent les finances publiques et laissent à l'assemblée le jugement définitif. De cette façon le pouvoir législatif devenait un pouvoir judiciaire. L'inconvénient se fit vite sentir et le 22 frimaire an VIII fut organisée une commission de comptabilité chargée de vérifier les comptes et de régler les recettes et les dépenses.

Cette commission comprenait sept membres choisis par le Sénat sur la liste nationale.

Enfin, le 16 septembre 1807 paraît une loi qui organise notre Cour des Comptes sur des bases et dans des modes qu'elle conserve encore. Bien que l'on autorise l'appel de ses décisions devant le conseil d'État ce qui pouvait faire croire qu'elle est un tribunal administratif; elle n'en reste pas moins un tribunal, sui generis, tout à fait indépendant.

Voici d'après la loi de 1807, modifiée par un décret du 17 juillet 1880 sa composition actuelle :

Un premier Président qui préside l'assemblée générale ou l'une des chambres s'il le désire.

3 Présidents de chambres,

18 Conseillers Maîtres ayant voix délibérative,

86 Conseillers Référendaires chargés de la vérification des comptes et des Rapports.

25 auditeurs de différentes classes chargés d'aider les référendaires :

1 Procureur général chargé du Ministère public et à

à qui il incombe le soin de veiller à ce que les comptables présentent exactement leurs comptes, comme aussi de requérir contre ceux qui sont en retard ou en débet, l'application des peines édictées par les lois.

1 Avocat général, pris parmi les conseillers référendaires

1 Substitut pris parmi les auditeurs de 1re classe, chargé comme le précédent d'aider dans ses fonctions le Procureur général.

A cette liste on pourrait ajouter les greffiers et employés, mais n'étudiant que sommairement la Cour des comptes française il est inutile d'insister davantage.

L'inamovibilité est accordée aux Présidents, conseillers maîtres et référendaires et à quelques auditeurs.

Trois sortes d'attributions sont exercées par notre Cour des Comptes:

1°. Des attributions de juridiction qui consistent à vérifier et à juger les comptes de gestion en deniers des comptables soumis à sa juridiction et énumérés à l'article 377 du décret du 31 Mai 1862 sur la comptabilité publique, auquel nous renvoyons.

Sa juridiction s'étend d'ailleurs non seulement à tous les comptables réguliers, mais encore à tous les comptables occultes.

Une fois le compte vérifié, la cour édicte un arrêt par lequel elle déclare si les comptables: « sont quittes, en avance ou en débet » (article 13 de la l. 1807). — Si le comptable est en avance, la cour se contente de rayer ses avances de la dépense, laissant au comptable le soin de s'adresser au ministre pour être remboursé. — S'il y a débet, le comptable devra sur la réquisition du ministère public payer ce qu'il doit dans des délais déterminés.

Deux voies de recours sont ouvertes contre les décisions de la Cour des comptes. — Le recours en révision « pour erreur ou omission; et le recours en annulation « pour violation de formes ou de la loi. »

Le 1er de ces recours est porté devant la Cour elle-même, qui, si elle le reçoit, rejuge l'affaire; le second est porté devant le conseil

d'Etat, qui, s'il y a lieu renvoie l'affaire devant une autre chambre de la cour.

2°. Contrôle sur les comptables en matières.

Ces nouvelles attributions sont édictées par la loi du 6 juin 1843 et une ordonnance du 26 Août 1844. Le contrôle purement administratif est exercé par voie de déclarations spéciales sur les comptes individuels des agents responsables des matières de consommation ou de transformation déposées dans les magasins de l'Etat et par voie de déclaration de conformité générale par la comparaison des comptes des comptables en matières avec les comptes généraux des ministres.

3°. Juridiction sur les ordonnateurs. — Cette juridiction n'existe pas réellement. La cour des comptes ne peut en effet dans aucun cas s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs, mais elle a le droit et le devoir, si elle trouve des irrégularités graves dans les comptes ministériels d'en référer au ministre compétent.

Chaque année dans une séance publique, la cour déclare solennellement si les faits énoncés dans les comptes présentés aux chambres sont conformes à ceux soumis à sa vérification. De plus, la cour adresse un rapport annuel au chef de l'Etat dans lequel elle lui expose ses travaux et lui soumet des vœux s'il y a lieu, en matière de réforme de comptabilité publique. Elle lui signale aussi, toutes les infractions aux lois de finances qu'elle a remarquées dans le cours de ses travaux.

Ce système français que nous venons d'étudier aussi brièvement que possible a servi de type à beaucoup de législations étrangères. Il n'entre pas dans le cadre de notre travail d'étudier toutes les cours des comptes de ce type, qu'il nous suffise d'en citer une :

La chambre des Comptes de Prusse vérifie comme celle de France les comptes des comptables et des ministres ; elle donne les

les vérifications et visas des voeux ; mais elle s'éloigne de notre système lorsqu'elle étend considérablement sa juridiction sur les ordonnateurs. Elle dresse les inventaires des magasins de l'État, vérifie le matériel des arsenaux, vérifie les comptes des établissements privés subventionnés, dirige enfin l'administration domaniale de l'État. Ses membres sont inamovibles, mais soumis au tribunal suprême ; ainsi s'ils ne peuvent perdre ni leur grade ni leur traitement ; ils peuvent par contre être déplacés.

- IV -

Un autre système, avons nous dit, est celui du contrôle préventif que nous allons étudier en Belgique.
La Constitution belge n'était pas encore votée, lorsque le Parlement, par une loi du 30 Décembre 1830 organisa une chambre des comptes dont l'organisation fut confirmée et modifiée en 1846.

- Les membres de la cour des comptes du Royaume de Belgique sont nommés en dehors du Parlement, par la chambre des représentants qui peut les révoquer. Ils sont rééligibles à la fin de leur mandat qui est de six ans.
Elle est composée d'un Président, un vice Président, six conseillers et un chancelier. Le plus jeune conseiller remplit les fonctions d'avocat général. Les employés de la cour sont nommés et révoqués par elle, mais elle ne peut modifier ses règlements qu'avec l'assentiment de l'Assemblée législative.

Pour pouvoir être nommé à la cour des comptes de Belgique, il ne faut avoir aucun lien de parenté avec

un autre membre de la Cour ou avec le chef du Ministère. On ne doit de plus avoir aucun intérêt commun avec l'Etat; on ne doit exercer aucune industrie, aucun trafic, ni entreprendre ou avoir entrepris une affaire commerciale quelconque. La Cour des Comptes de Belgique est donc une émanation du Gouvernement qui possède toutes les garanties désirables de liberté et d'indépendance.

Un mot maintenant de ses attributions.

En instituant la Cour des comptes, le congrès entendit soumettre à une très rigoureuse surveillance l'administration financière du Gouvernement. Il donna donc à la Cour des attributions politiques très étendues. Il étendit même sa juridiction sur les administrateurs sans lui permettre d'en entraver l'action.

Un acte ministériel ne peut en Belgique, déclarer l'Etat débiteur sans l'autorisation de la chambre des Comptes. C'est à elle qu'il incombe de demander toutes les pièces justificatives aux différentes administrations locales et centrales afin de veiller à ce que les produits des rentes de l'Etat et les impôts soient exactement récoltés. Tout ordre de dépense quel qu'il soit doit lui être soumis avant son exécution avec toutes les pièces justificatives afin qu'elle l'approuve après examen. Chaque année elle présente au Parlement les comptes ministériels. Mais contrairement à certaines Cours étrangères elle n'a pas à liquider les pensions ni à examiner et enregistrer les actes et décrets qui les confèrent.

Ces attributions judiciaires diffèrent peu de celle de la Cour française. Elle possède l'examen des comptes des Provinces, mais dans aucun cas celui des comptes des municipalités. Elle exerce une surveillance active sur la Banque d'Etat qui est caissière du Trésor.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

Elle veille aux cautions, liquide les comptes, tient le registre de la dette publique et des pensions soumises à son visa. Elle possède enfin certains pouvoirs disciplinaires.

Pour l'examen des affaires elle est divisée en deux sections de trois membres chacune; l'une s'occupe des opérations de la Banque d'État et des comptables; l'autre veille à l'inscription au grand livre de la dette publique et des pensions. Elle donne son visa aux mandats de paiement et dirige la liquidation des créditeurs de l'État.

Quant aux jugements, ils sont réservés à l'assemblée générale. Deux recours sont admis. Le recours de révision devant la chambre elle-même et le recours en annulation devant la cour de cassation qui confie, s'il y a lieu, l'affaire à une commission extraordinaire du Parlement qui jugera souverainement et sans recours.

En comparant les lois françaises et belges, on voit facilement combien elles diffèrent. Si l'une a des attributions nombreuses, au point de vue de l'examen et du jugement des comptes, l'autre possède le contrôle préventif des dépenses. L'une relève du pouvoir exécutif, l'autre du pouvoir législatif.

D'ailleurs ces différences sont tellement évidentes qu'il est inutile d'insister.

V

L'Angleterre a un système très particulier.

Dans ce pays où les institutions libres sont le plus en honneur, on ne peut s'attendre à trouver une organisation de contrôle financier semblable aux deux types que nous venons d'étudier.

Deux autorités se partagent les attributions de la cour

d'une part le comptroller général, de l'autre l'audit office.
Guillaume IV institua au commencement de ce siècle les fonctions de comptroller général. Ce fonctionnaire est nommé à vie et ne peut accepter aucune autre charge ou emploi. Absolument indépendant, il ne peut être destitué que pour cause de démérite sur la proposition du Parlement. Il a à veiller au rapport des dépenses effectuées avec les crédits ouverts au budget. Son visa est nécessaire sur tout ordonnancement ministériel et sur tout bon du trésor. Il a la garde des étalons monétaires et des poids et mesures. Tous les ans il fait un rapport au Parlement.
En cas de conflit entre le comptroller et les Ministres, la cour suprême de justice statue sans appel. Ce jugement était autrefois réservé au Banc de la Reine qui fut supprimé en 1873 avec les autres cours supérieures.
L'audit office s'occupe de la partie judiciaire administrative, le bureau est composé de 5 commissaires inamovibles et de nombreux correcteurs et inspecteurs. La loi le charge d'examiner les comptes annuels de recettes et de dépenses de chaque département ministériel, d'en certifier l'exactitude et de diriger s'il y a lieu, contre le retignataire des poursuites judiciaires. Si les dépenses ont dépassé les crédits, il doit adresser un rapport général à la trésorerie avec les pièces justificatives pour que la chambre des communes en soit informée et puisse voter les crédits supplémentaires.
L'Audit office n'a jamais de rapports directs avec le Parlement et ne dépend qu'indirectement de la chancellerie et de l'échiquier.

Nous terminons nos notions de législation étrangère, elles suffiront, croyons nous, pour bien montrer et les points communs et les différences avec la Cour des Comptes du Royaume d'Italie, et cela sans qu'il soit utile d'y revenir à chaque article de la loi de 1862. La comparaison se fera d'elle même

et sans qu'il soit besoin d'en parler.

D'ailleurs, nous allons encore faciliter cette comparaison en l'augmentant par l'étude sommaire des anciennes chambres des comptes italiennes dans lesquelles le législateur italien a aussi puisé.

Première Partie

Le Contrôle financier de l'ancienne Italie

I

La plupart des petits États qui couvraient la péninsule italique avant l'unification commencée en 1848, possédaient en général un tribunal spécial chargé de vérifier la comptabilité publique et pour être complet il faudrait passer en revue toutes ces juridictions.

Bien que longue, l'étude serait intéressante, malheureusement les documents sont difficiles à trouver en France, et même en Italie; il n'existe pas, du moins à notre connaissance, d'ouvrages complets sur la matière. Nous ne donnerons donc que des notions sommaires sur certains de ces États. Bien que très incomplètes, elles suffiront à donner une idée de ce qu'était le contrôle financier dans l'ancienne Italie.

— II —

États Pontificaux

Le 26 Décembre 1832 Grégoire XVI signait un décret organisant un conseil de liquidation et de direction de la dette publique (consiglio di liquidazione e della direzione del Debito publico). Ce tribunal de première instance jugeait les demandes des créditeurs envers l'État comme aussi les difficultés relatives aux pensions. Le pape nommait les juges de ce tribunal qui ne possédait aucune indépendance. — Un prélat portant le nom de Monsignor l'avocat-fiscal (Monsignore l'avvocato fiscale) faisait fonction de Ministère public. Les appels des décisions de ce tribunal étaient portés devant la congrégation de Révision (congregazione di revisione) dont les membres étaient nommés comme ceux du conseil précédent. — Des membres de ces deux tribunaux étaient désignés pour former ce que l'on nommait l'assemblée (il consesso), sorte de tribunal suprême qui décidait sans recours. Comme on le voit c'étaient plutôt là des tribunaux administratifs que des tribunaux de contrôle.

Cette institution de contrôle fut enfin fondée le 28 octobre 1850 sous le nom de conseil d'État pour les finances (consiglio di Stato per le finanze). Le pape nommait les membres de cette assemblée soit directement soit sur les listes présentées par les conseils provinciaux (consigli provinciale). Les juges portaient le nom de conseillers (consultori) et avaient à leur tête un Cardinal président du conseil d'État pour les finances (S. E. Il Cardinale Presidente del consiglio di Stato per le finanze).

Les décisions de cette assemblée étaient sans recours et portaient sur l'examen des comptes de toutes les administrations comme aussi sur le compte général annuel (conto consultivo generale annuale) qui n'était autre qu'une sorte de compte général du Ministère des finances.

– III –

Grand Duché de Modène

Le Grand Duché de Modène était célèbre en Italie par l'autocratie qui y régnait. Il ne faut donc pas s'attendre à y trouver un tribunal de contrôle quelconque sur la comptabilité publique. Le prince était le seul juge et c'était à lui seul de juger, s'il lui plaisait, les comptes des comptables publics, qui n'étaient autres que des gérants de la fortune du Prince qui se confondait avec celle de l'Etat.

– IV –

Grand Duché de Toscane

Avant 1849, il existait en Toscane divers Tribunaux chargés de la vérification des comptes, mais les attributions de ces assemblées n'étaient pas bien définies. – Une Cour des Comptes fut instituée le 1er Novembre 1849 par Décret Souverain.

Voici quelle était sa composition :

Un Président nommé à vie par le Grand Duc ;

Deux conseillers en service ordinaire pris parmi les conseillers d'Etat ;

Deux suppléants choisis parmi les membres de la cour souveraine de Florence ;

Deux maîtres de requêtes (Ragionieri) pris parmi les auditeurs au conseil d'état.

Un procureur général nommé à vie par le grand Duc

Un chancelier nommé par le grand Duc

Un bureau spécial d'examen (Uffizio di Sindacato) était réuni à la cour; il comprenait deux divisions :
1° le secrétariat du procureur général,
2° le bureau des maîtres des requêtes (ragioneria) qui comprenait un directeur, des auditeurs référendaires, des réviseurs des comptes (revisori) et des stagiaires (aspiranti); tous nommés par le grand Duc sur la proposition combinée du Procureur général et du Président.

Cette cour avait de nombreuses attributions. Elle se prononçait sur l'application des mesures disciplinaires et pénales auxquelles étaient soumis ceux qui n'avaient pas observé les règlements de comptabilité publique; elle connaissait des malversations des comptables et des comptes annuels de toutes les administrations. Elle était encore compétente pour connaître au point de vue économique de la gestion des affaires par les différents chefs des administrations et examinait s'il y avait négligence ou excès de pouvoir de leur part dans telle ou telle question traitée par eux.
Elle jugeait en dernier ressort les recours des décisions des conseils de Préfecture. Elle liquidait les pensions civiles et militaires.
Elle comparait le compte Général de l'Etat avec les comptes partiels des diverses administrations. Tous les ans dans un long rapport au Grand Duc, elle lui faisait part de ses travaux de l'année; lui indiquait les cas qu'elle n'avait pu résoudre, soit parce que la responsabilité du Ministre ordonnateur était en jeu, soit parce qu'elle n'avait pu encore vérifier certains déficits de caisse dont la connaissance était nécessaire pour le jugement définitif, soit enfin parce qu'elle avait découvert des voies criminelles dont les tribunaux judiciaires étaient seuls compétents. Un rapport décennal du même genre devait encore être présenté au Grand Duc.

La cour avait encore à faire un rapport spécial sur les dépenses ministérielles qu'elle n'avait enregistrées que sous réserves et qui devaient être soumises au Parlement.

La cour n'était jamais compétente et renvoyait devant les tribunaux ordinaires toutes les fois que certaines questions impliquaient l'intérêt d'un tiers ou qu'il s'agissait de difficultés relatives à des cautions à fournir à l'Etat par des comptables.

— V —

Lombardo-Vénétie

Les différents pays qui composaient cette partie de l'Italie étaient, on le sait, sous l'autorité de l'Autriche. Aussi, était-ce devant le tribunal suprême des Comptes de Vienne que l'on devait porter les recours contre les décisions des comptabilités d'Etat (contabilità di Stato) de Milan et de Venise. Ces deux tribunaux contrôlaient les dépenses et les recettes des provinces; ils exerçaient aussi leur juridiction sur les comptables publics au moyen de décisions définitives (evasioni finali) qu'ils émettaient sur leurs comptes et qui acquéraient force exécutive si opposition ne leur était pas faite dans une limite de temps déterminée. Ces attributions étaient définies dans une lettre patente du 16 janvier 1786 appliquée à la Lombardo-Vénétie par un édit du 1er Novembre 1830.

Ces comptabilités d'Etat préparaient les budgets particuliers des provinces Lombardo-Vénitiennes et étaient compétentes pour connaître de la comptabilité des

Provinces, communes, fabriques catholiques, Institutions charitables, etc. Elles avaient encore un droit d'avis sur tout ce qui concernait l'administration publique.

— VI —

— Duché de Parme —

Une chambre des comptes placée auprès du conseil d'Etat jugeait la gestion des comptables publics. Cette chambre fut supprimée le 3 Décembre 1836, on la remplaça par une Cour des comptes dans la loi organique remontant au 2 octobre 1831, loi qui n'avait pas encore été appliquée. Cette cour était chargée de la vérification des comptes de tous ceux qui maniaient des deniers publics. Ses décisions n'admettaient point de recours sauf pour violation de la loi ou vice de forme. Trois juges dont un portant le nom de Directeur composaient régulièrement la cour. Toutefois, dans le cas où trois avis différents étaient émis, ils devaient s'adjoindre deux juges suppléants. Des auditeurs ayant à leur tête un auditeur en chef (capo ragioniere) étaient chargés des rapports. Le conseil d'Etat était compétent des recours qu'il jugeait en assemblée générale.

— VII —

Royaumes de Naples et des Deux Siciles

Pour plus de commodité nous réunirons dans le même paragraphe le royaume de Naples et celui des Deux Siciles, qui tantôt seront trouvés réunis et tantôt séparés.

Roger le Normand qui régna de 1130 à 1154 sur le royaume de Sicile et des Pouilles, créa un fonctionnaire fort puissant à qui il donna le nom de Grand Camérier, (Gran camerario). C'est à lui que tous les administrateurs du patrimoine royal (real patrimonio) devaient rendre annuellement leurs comptes. Ce fonctionnaire les faisait examiner par ses employés ; les maîtres auditeurs des comptes (maestri razionali) les maîtres secrets (maestri segreti), les questeurs. Tous ces fonctionnaires formaient un véritable tribunal (Regia Zecca)

Son petit-fils, Guillaume II le Bon (1166–1189) institua dans chaque province des maestri camerarii, qui secondaient le Gran Camerario.

Les Hohenstaufen qui avaient remplacé la dynastie normande ne changèrent pas le système de contrôle antérieur mais y ajoutèrent un nouveau fonctionnaire provincial, le Maître procurateur de la Curie (maestro procuratore della curia) dont les fonctions ressemblaient fort à celles des camériers provinciaux.

En 1282, scission du Royaume de Sicile et des Pouilles. Le Royaume de Naples et le Royaume de Sicile se forment. On ne change rien à l'état des choses et les Bourbons comme les princes de la maison d'Aragon n'innovent rien.

Plus tard, Alphonse I réunit de nouveau les deux Royaumes et fonde un nouveau tribunal la Camera della Sommaria qui se substitue à la Reggia Zecca et qui avait toute la direction de la fortune publique et royale. Il comprenait : 12 Présidents de chambre dont 8 togés (togati) et 4 de cape et d'épée (di cappa e spada). Sous eux, un secrétaire deux avocats fiscaux, des officiers subalternes, des auditeurs, des maîtres des actes (maestri degli atti), des scribes, des conservateurs des archivistes etc ; le Grand Camérier qui avait subsisté se faisait représenter aux séances de la Sommaria par son lieutenant.

La Camera della Sommaria dura jusqu'en 1807, mais son autorité diminua sans cesse. En 1734 et 1735, Charles IV, (Charles III d'Espagne) créa le Surintendant général de l'administration des Douanes qui avait la haute main sur les impôts et redevances ; et un conseil administratif des affaires et du commerce qui enlevait à la Sommaria ses principales attributions administratives. En 1782, Ferdinand IV de Bourbon créa le conseil des finances qui ôtait à la Sommaria encore quelques-unes de ses attributions. Il ne lui restait donc plus qu'une partie du contentieux administratif de l'Etat, du jugement des comptes, de l'administration des communes, de l'administration des impôts, et la fabrication des monnaies. Un moment même on lui supprima son indépendance en la plaçant sous l'autorité du conseil des finances.

En 1807, Murat régnait et il introduisit naturellement à Naples les usages de la mère-patrie. Il organisa une Cour des comptes calquée sur celle de France. Mais bientôt, à la chute de l'Empire, le Royaume de Naples se trouve réuni à nouveau au Royaume de Sicile, pour former le Royaume des Deux Siciles.

Jusqu'en 1817 on laissa subsister l'organisation due à Murat, mais alors, François I institue par une loi du 29 Mai 1817 la Grande cour des comptes qui a à Naples son siège.

Elle est composée de trois chambres dont l'une connaît du contentieux administratif, et les deux autres du jugement des comptes. La chambre du contentieux était un tribunal d'appel des décisions des conseils de Préfecture et autres tribunaux administratifs du Royaume. Cette chambre jugeait aussi en première instance les réclamations dérivant de contrats passés avec les Ministres, dont l'appel était porté devant le conseil d'Etat. Les décisions de cette chambre n'étaient définitives qu'après approbation royale et même après le visa royal elles pouvaient être suspendues s'il y avait violation de la loi ou des formes. La liquidation des pensions civiles et militaires, les recours des comptables contre les liquidations administratives étaient aussi dévolus à la chambre contentieuse.

Les deux autres chambres délibéraient tantôt réunies et tantôt séparées : Elles jugeaient les comptes des comptables, les recettes et les dépenses des provinces, des grandes municipalités etc.

Certaines des décisions de la cour n'étaient définitives qu'après avoir été formulées en assemblée générale; de même ainsi le jugement des comptes des comptables de la dette publique et de la caisse d'amortissement.

Deux recours étaient admis, l'un devant la chambre des comptes elle même pour cause d'erreurs, double emploi, omissions, documents faux ou nouveaux; l'autre devant le conseil suprême (supremo consiglio) pour annulation.

La juridiction de cette cour qui ne s'étendit d'abord qu'à la partie continentale du Royaume fut étendue à la Sicile

le 7 Janvier 1818 — En 1832 Ferdinand II la modifia en quelques points peu importants.

Voici quelle était sa composition :

un Président

Trois vice-Présidents,

Un procureur général,

Dix conseillers,

Six suppléants, pris parmi les auditeurs et remplaçant les conseillers absents.

Trois avocats généraux,

Un secrétaire général,

des auditeurs etc,

Tous ces fonctionnaires étaient de nomination royale

Une commission spéciale composée du Président, des vice-Présidents, du procureur général, pouvait être appelée, par ordre ministériel à donner son avis sur des questions d'administration qui n'étaient pas réservées au conseil supérieur de chancellerie, (Consiglio superiore di Cancelleria)

Comme on a pu le voir dans ce rapide exposé, le contrôle judiciaire des finances a subi dans les Etats du Midi de l'Italie, de nombreuses modifications, depuis sa fort ancienne origine ; passons maintenant au Piémont qui sera le dernier Etat que nous ayons à examiner.

VIII

Piémont

Nous avons laissé l'étude du contrôle financier du Piémont pour la dernière ; ce pays ayant été le berceau de l'Italie actuelle et sa législation ayant servi pour un temps de législation au nouveau Royaume.

La maison de Savoie a été comme celles qui régnaient à Naples, l'une des premières à organiser un contrôle judiciaire des finances. Dès le XIVe siècle, sous le règne d'Amédée VI, on trouve des auditores computorum, chargés de ce contrôle et un Édit du 7 février 1351 institue à Chambéry une chambre des comptes composée de Magistri Auditores Computorum. Cette chambre fut d'abord confondue avec le Sénat et le conseil d'état (consilium nobiscum residens), mais en 1577 le Duc Emmanuel Philibert lui donna son autonomie et même la dédoubla. L'une étendait sa juridiction sur la Savoie et l'autre sur le Piémont.

Le 7 janvier 1720 un édit les réunit à nouveau et installa à Turin la cour souveraine des comptes (Corte Sovrana dei conti) dont les attributions différaient peu des cours des comptes françaises. Toutefois, il existait un fonctionnaire important que nous n'avons point, le contrôleur général (controllore generale) dont la charge remontait au XIVe siècle. Il avait un pouvoir très étendu de contrôle préventif, et apposait son visa aux lettres de patente, aux ordonnances de paiement, aux projets de recouvrements de recettes, etc. Il pouvait refuser son visa (visto) et indiquait alors dans un rapport au souverain, les raisons qui l'avaient fait agir ainsi en le priant de vouloir bien faire les réformes nécessaires.

Voici d'ailleurs comment s'exprimait à son égard un édit du 23 juin 1730 : « Il aura soin ce contrôleur général de ne pas donner son visa « à certaines de nos patentes ou autres actes signés de nous ; « il devra en effet chaque fois qu'il rencontrera quelque difficulté, « nous faire les remontrances que nous avons méritées, de façon « à ce que nous puissions donner les ordres nécessaires pour « accomplir les réformes s'il y a lieu. » (avvertirà questo controllore generale di non postillare veruna patenta o altra provvisione da noi firmata ; ma ove incontri qualche difficoltà, ci farà le dovute rimostranze, acciochè si diano da noi ordinamenti necessari per far le riforme, quando vi sia luogo.)

Cette citation fait assez comprendre l'importance que le souverain piémontais avait voulu donner au contrôleur général. Il en faisait en effet une sorte de Mentor prêt à corriger ses fautes et ses faiblesses ?

Un premier officier enregistrait les actes visés par le contrôleur général et le suppléait en son absence. Dans ce dernier cas l'enregistrement était fait par un secrétaire de service.

Lorsque plus tard le gouvernement Piémontais eut une base plus libre et représentative, on laissa subsister la fonction de contrôleur général tout en modifiant ses attributions. La loi du 23 Mars 1853 (article 57) lui laissa l'enregistrement des actes du pouvoir exécutif en l'autorisant à le faire s'il y avait lieu sous réserves (registrazione con riserva) et le chargea de faire un rapport annuel aux chambres au sujet des enregistrements sous réserves qu'il avait pu faire pendant le courant de l'année.

Une loi du 29 octobre 1847 avait transformé la Cour des Comptes qui subsista jusqu'en 1862, étendant à mesure de l'unification sa juridiction sur les États annexés. En 1853 (31 octobre) le ministre Ratazzi la fit modifier un peu par un décret.

La cour se composait d'un Président et de cinq conseillers nommés par le Roi, sur la proposition du ministre des finances et après avis du conseil des ministres. A dater du jour de leur entrée en fonctions ils étaient inamovibles. Un Décret royal, précédé de l'avis conforme des Présidents et vice-Présidents du Sénat, de la chambre des députés et du conseil d'Etat était nécessaire pour les revoquer ou les éloigner de leur service. A côté de ces six fonctionnaires inamovibles, il faut citer six maîtres de requêtes (maestri ragionieri), dont un remplissait les fonctions de ministère public. Puis un secrétaire général, un vice-secrétaire et de nombreux employés subalternes, tous de nomination royale.

Deux sections de trois votants chacune divisaient la cour. Cinq votants étaient nécessaires quand la cour siégeait en assemblée générale. Les maîtres des requêtes avaient voix délibérative dans les affaires dont ils étaient rapporteurs, et lorsqu'ils suppléaient des conseillers absents.

Les attributions de la cour étaient de deux sortes; elle avait le contrôle préventif de la comptabilité de l'Etat et la révision avec juridiction contentieuse des comptes des comptables publics. Elle veillait sur les recettes et les dépenses et par suite tous les mandats de paiement étaient soumis à son visa. Elle pouvait se refuser à l'apposer mais sur l'insistance du ministre elle devait enregistrer, mais elle pouvait alors le faire sous réserves.

Elle devait aussi faire soumettre à son visa (Vidimazione) tous les décrets, approbatifs de contrats ou autorisant des dépenses, tous les actes de nomination, mutations, promotions, etc, d'employés; tous les actes en un mot qui dérivaient de l'administration des finances. La cour était encore chargée de la comparaison des comptes ministériels avec le compte général des finances.

Après examen, elle prononçait une déclaration de conformité qu'elle joignait à son rapport annuel aux chambres dans lequel elle donnait son avis sur les modifications qui lui semblaient utiles pour les finances du pays.

Et maintenant que nous avons vu ce qu'était le contrôle financier de l'ancienne Italie, voyons ce qu'il est aujourd'hui en étudiant en détail la loi du 14 Août 1862.

Deuxième Partie

Etude particulière de la loi du 14 Août 1862. sur l'institution de la Cour des Comptes du Royaume d'Italie.

La loi a été publiée au Recueil des Lois du Royaume d'Italie, sous le Numéro 800.

– I –

Historique de la loi du 14 Août 1862.

L'Italie était à peine unifiée lorsque Pietro Bastogi, ministre des finances présenta aux chambres un projet de loi sur la création d'une cour des comptes. C'était le 21 Novembre 1861, l'urgence fut déclarée et le 16 Décembre 1861 le projet était adopté presque sans discussion. Le projet fut déposé sur le bureau du Sénat le 27 Décembre 1861. Une commission fut nommée et elle donna au Sénateur Jacquemond le soin du rapport.

La discussion fut longue et intéressante et dura du 24 février au 16 mars 1862, pour aboutir au renvoi à la chambre des députés avec de profondes modifications. Une crise politique survint alors, mettant au pouvoir nombre d'hommes éminents tels que Urbano Rattazzi, Bettino Ricasoli, Quintino Sella. Ce dernier, en sa qualité de Ministre des finances, ne voulut pas retarder encore la création de la cour des comptes, et dès le 19 Mars il déposait sur le bureau de la chambre, le projet modifié par le Sénat. La commission se rallia en partie au vote du Sénat et fit voter son nouveau projet de loi par la chambre, le 25 Juin 1862. Le Sénat le renvoya encore devant la chambre qui cette fois, se rallia aux idées du Sénat qui adopta définitivement le projet de loi sur la cour des comptes, le 30 Juillet 1862. La loi fut promulguée 15 jours plus tard par Victor Emmanuel.

Les nombreuses discussions qui eurent lieu tant à la chambre qu'au Sénat donnèrent lieu à des études très sérieuses sur la question tant au point de vue historique qu'au point de vue théorique et pratique; il serait intéressant d'analyser tous ces discours, mais l'étude en serait trop longue pour

rentrer dans le cadre restreint de notre travail.
La loi sur la Cour des Comptes fut la première par laquelle le fondateur de l'unité nationale italienne donna la vie à une Institution, à une Magistrature ayant juridiction sur l'Italie entière. En effet, l'unité du Conseil d'Etat ne date que de 1865, et celle de la Cour de Cassation n'est pas encore née puisque si la Cour de Cassation de Rome est seule juge des affaires électorales, il y en a cinq encore pour les affaires civiles.

– II –

Titre Premier

De l'institution et de la composition de la Cour

– Article 1 –

« La Cour des Comptes du Royaume d'Italie est instituée. »

« La Corte dei Conti del Regno d'Italia è instituita. »

La loi signée le 14 Août 1862 parut à l'officiel le 1er Septembre 1862 et la séance d'inauguration eut lieu un mois plus tard le premier octobre. Elle étendait comme il a déjà été dit

sa juridiction sur toute l'Italie unifiée.
Elle fut étendue à dater du 1er Janvier 1868 à la Vénétie, (Dt 3 Novembre 1867) et à dater du 1er Janvier 1871 (Dt 13 Octobre 1870) aux provinces romaines.
Elle porte le No 800 au recueil des lois du Royaume d'Italie.

— Article 2 —

« La Cour a son siège dans la capitale du Royaume; elle est
« divisée en trois sections et composée d'un Président, deux Présidents
« de section, douze conseillers, un procureur général, un secrétaire
« général, et vingt auditeurs — Le procureur général représente
« à la Cour le Ministère public. »

« La Corte a sede nella città capitale del Regno; è divisa in tre
« sezioni, e composta di un presidente, due presidenti di sezione, dodici
« consiglieri, un procuratore generale, un segretario generale, venti ragionieri —
« Il Procuratore generale rappresenta presso la Corte, il Pubblico
« Ministero. »

Les articles suivants traitant de la plupart des fonctionnaires cités dans l'article, nous ne parlerons ici que du procureur général et du secrétaire général.

Quant au siège de la Cour, le législateur n'a pas désigné une ville spéciale car on comptait déjà en 1862 transporter la capitale à Florence et plus tard, peut-être à Rome. En effet, primitivement installée à Turin, la Cour se transporta à Florence le 15 Décembre 1864, et à Rome le 1 février 1871.

C'est un décret royal qui nomme le Procureur général, qui peut toujours être révoqué ou déplacé.

Cette non inamovibilité du Procureur s'explique d'ailleurs car il ne représente pas seulement la loi, mais encore le Gouvernement. Lors de la discussion de la loi devant le Parlement, le Sénat s'opposa longtemps, vivement à sa création, craignant que la présence à la cour d'un fonctionnaire Gouvernemental "diminua, offensa même l'indépendance de cette Magistrature. "Indépendance qui comme le disait Cavour devait être absolue pour qu'une confiance mutuelle et sans restriction s'établit entre la chambre et la cour." Toutefois, le Sénat comprenait bien qu'il fallait un ministère public pour défendre les finances de l'État et à l'exemple de diverses législations étrangères, il proposait de donner ces fonctions au dernier conseiller nommé, ou au plus jeune. La Chambre s'y opposa déclarant que ce conseiller n'aurait souvent pas assez d'expérience et surtout que cette fonction était incompatible avec celle de juge donnée par la loi à tous les conseillers. Elle en gagna de cause sur ce point mais dut céder sur un autre. Dans son projet, en effet, existait un autre fonctionnaire gouvernemental, le substitut du procureur général. Le Sénat ne voulut pas en entendre parler et fit décider que deux auditeurs hors cadres en tiendraient lieu. Quant aux fonctions spéciales du Procureur général nous en parlerons plus loin.

Les règlements d'administration publique du 2 octobre 1862 et du 8 octobre 1862 définissent les fonctions du secrétaire général. Il est le chef du secrétariat général composé des secrétaires particuliers de chaque section. Il assiste aux séances générales aux séances de la première section et à celles du conseil de Présidence. Il dirige tout le service du secrétariat; il est secrétaire particulier du Président pour les affaires confidentielles; il fait aussi fonction de directeur du personnel de la cour, sous l'autorité du Président.

Le secrétariat général comprend outre les secrétaires particuliers

à chaque section, un directeur chef de division pour la partie administrative, un directeur chef de division pour la partie judiciaire et contentieuse, des chefs de section, des secrétaires et des commis. Les directeurs chefs de division remplacent, par ordre d'ancienneté le secrétaire général lorsqu'il est absent et sont secrétaires de section 2 et 3 de la cour. — Le secrétaire général et les directeurs sont chargés de remettre aux rapporteurs toutes les pièces dont ils peuvent avoir besoin et apposent un visa d'authenticité à toute copie d'actes demandée.

Les Règlements des 2 et 8 octobre 1862 déterminent encore la composition des trois sections : un Président et 4 conseillers — Nous étudierons plus loin les attributions de chacune d'elles.

Enfin nous avons mentionné tout à l'heure le conseil de Présidence — Il est formé des trois présidents avec voix délibérative, et du procureur général et du secrétaire général avec voix consultative. Ce conseil est chargé du règlement intérieur de la cour comme de tout ce qui regarde le personnel au point de vue de l'avancement, les propositions de nomination, les concours d'admission, etc.

— Article 3 —

« Le Président de la cour, les Présidents de section et les conseillers
« sont nommés par décret royal sur la proposition du Ministre
« des finances et après délibération du conseil des Ministres. »

« Il Presidente della Corte, i presidenti di sezione e i consiglieri sono
« nominati per decreto reale, proposti dal Ministro delle finanze dopo deliberazione
« del consiglio dei Ministri. »

Grâce à ce mode de nomination, d'ailleurs adopté par diverses législations étrangères, le gouvernement reste absolument libre de nommer comme bon lui semble et sans aucune restriction les membres de la cour.

Quant aux auditeurs, le Sénat voulait d'abord les supprimer, sous prétexte que les fonctionnaires de la cour suffiraient pour la révision des comptes et que les conseillers, au besoin plus nombreux, auraient été chargés des rapports comme de l'examen définitif. La chambre s'éleva contre ces prétentions. Elle déclara que "la dignité des fonctionnaires de la cour chargés de la révision des comptes se serait trouvée diminuée comme aussi celle de la magistrature qui aurait eu à tirer des conclusions des travaux d'autrui" et le député Martinelli, rapporteur de la commission s'écriait « La responsabilité morale deviendra une fiction et la qualité de rapporteur fera contraste avec la conscience du juge. » (La responsabilità morale diventerà una finzione e la qualità di relatore farà contrasto alla coscienza del giudice). Le Sénat se plia aux injonctions de la chambre et laissa subsister les auditeurs des comptes (ragionieri). Nous parlerons plus loin de leurs attributions, nous ne nous étendrons pas davantage à leur sujet en ce moment.

— Article 4 —

« Les Présidents et les conseillers de la cour ne peuvent être
« révoqués, ni mis à la retraite d'office, ni éloignés d'une façon
« quelconque de leurs fonctions, si ce n'est par décret royal
« après avis conforme d'une commission composée des Présidents

« et Vice-Présidents du Sénat et de la chambre des Députés. —
« Le Président du Sénat est Président de cette commission
« qui subsiste alors même qu'il y a intervalle de session
« ou de législature. — L'avis de la commission pourra être
« provoqué par le gouvernement ou par la cour par la
« voix de son Président. »

« Il Presidente, i presidenti di sezione e i consiglieri della Corte
« non potranno essere revocati, nè collocati d'uffizio in riposo, nè
« allontanati in qualsiasi altro modo, se non per decreto reale,
« col parere conforme di una commissione composta dei Presidenti
« e vice presidenti del Senato e della camera dei deputati. — La
« commissione è eletta (Presidente) il Presidente del Senato e conserva il suo
« uffizio nel intervallo delle sessioni e delle legislature. — Il
« parere della commissione potrà essere promosso dal Presidente
« della Corte o dal Governo. »

Cet article ne fait que confirmer ce que nous avons dit sur l'inamovibilité des présidents et des conseillers. La raison de la garantie parlementaire donnée aux magistrats de la cour, se trouve dans les fonctions constitutionnelles dont elle est investie. — La cour doit dans l'exercice de ses fonctions être absolument indépendante, à tel point que lors de la discussion de la loi, il fut question de laisser aux chambres, comme en Belgique, le choix des Présidents et des conseillers qui auraient été pris en dehors du Parlement. Cette solution, à notre avis la meilleure, ne prévalut cependant point, et la nomination des magistrats de la cour fut laissée au gouvernement.

— Article 5 —

"
" Les nominations, promotions et ~~retro~~gradations des employés
" de la cour et de ses bureaux de contrôle et de révision, sont
" faites par décret royal, sur le rapport du ministre des finances
" et après proposition de la cour en assemblée générale."

" Le nomine, promozione e remozioni degli impegati della Corte e dei
" suoi uffici di ~~riscontro~~ e di revisione, sono fatte con decreto reale a
" relazione del ministro delle finanze sulla proposta della Corte
" a sezioni riunite."

C'est afin d'assurer davantage l'indépendance de la cour que l'on a voulu qu'aucun de ses employés ne put être nommé sans son consentement.

Les nominations sont faites en général après concours; il en est de même de l'avancement au choix, mais il y a aussi un avancement par ancienneté.
Les règles concernant ces matières se trouvent dans un décret du 1er Avril 1875.
Nous donnons à l'article suivant le rôle organique des employés de la cour, on en verra donc le nombre total.

— Article 6 —

" Les fonctionnaires indiqués à l'article 2 ont des traitements
" déterminés par le tableau annexé à la présente loi."
" Pour les autres employés de la cour sont appliqués les usages
" établis pour l'administration centrale."

« I funzionari indicati nel articolo 2 hanno gli stipendi determinati
« nella tabella annessa alla presente legge. — Per gli altri
« impiegati della corte sono applicate le norme stabilite per
« l'amministrazione centrale. »

Voici la reproduction de l'annexe concernant les fonctionnaires énumérés à l'article 2, modifié par les décrets du 17 Avril 1879 et la loi de finances de 1880.

(Nous tenons compte dans ce tableau des modifications)

Président	15000 Lires
Présidents de section	12000 —
Conseillers	9000 —
Procureur-général	9000 —
Secrétaire général	8000 —
Les 2 plus anciens auditeurs	7000 —
Auditeurs de 1re classe	6000 —
Auditeurs de 2e classe	5500 —

Quant au personnel voici son rôle organique d'après les décrets du 6 Mars 1881 et 23 juillet 1881.

Il comprend deux catégories d'employés.

Première catégorie.

6 Directeurs de 1re classe	7000 Lires
7 idem de 2e classe	6000 —
8 chefs de section 1re classe	5000 —
11 idem de 2e classe	4500 —
14 Secrétaires de 1re classe	4000 —
39 idem de 2e classe	3500 —
66 idem de 3e classe	3000 —
64 vice-secrétaires 1re classe	2500 —
60 idem 2e classe	2000 —
30 idem 3e classe	1500 —

12 Stagiaires		sans appointements

Deuxième Catégorie.

2 chefs de service d'ordre	à	4000 francs
4 Archivistes de 1re classe		3500 "
4 idem de 2e classe		3200 "
6 idem de 3e classe		2700 "
13 officiers de service d'ordre 1re classe		2200 "
17 idem de 2e classe		1800 "
31 idem de 3e classe		1500 "
36 Huissiers		traitement variable avec les années de service.

— Article 7 —

" La Cour délibère ordinairement par section. — Elle délibère
" en sections réunies dans les cas déterminés par la loi ou
" lorsque le Président le juge opportun. "

" La Corte delibera in via ordinaria per sezioni separate —
" Delibera per sezioni riunite nei casi determinati dalla legge
" o quando il Presidente lo reputa opportuno. "

Nous reparlerons des attributions réservées à chaque section qu'il nous suffise donc de dire ici en deux mots : La 1re section a la révision des comptes ; la seconde s'occupe des pensions et des comptes provinciaux ; la 3e a tout ce qui concerne la comptabilité. — L'assemblée générale juge les appels des décisions de l'une des sections, s'occupe du personnel et des affaires importantes.

— Article 8 —

« Pour la délibération de chaque section un nombre impair de
« votants est nécessaire; il en faut au moins cinq. — Pour les délibé-
« rations de l'assemblée générale, le nombre impair de votants est
« nécessaire, et il faut au moins neuf. — La cour et les sections
« délibèrent à la majorité absolue des voix. »

« Per le deliberazioni di ciascuna sezione è necessario il numero dispari
« di votanti non minore di cinque. — Per le deliberazioni della corte
« in sezioni riunite è necessario il numero dispari di votanti, non minimo
« di nove. — La corte e le sezioni deliberano a maggiorita assoluta
« di voti. »

Les Présidents ou en leur absence le plus ancien conseiller sont chargés de convoquer les sections (Art. 6 Reg. 2 octobre 1862). — Le même règlement dans son article 7 déclare que les rapports peuvent être oraux ou écrits, mais que les délibérations doivent toujours résulter d'écrits.

Pour le vote on suit l'ordre inverse de celui de l'ancienneté; le rapporteur votant toujours le premier. S'il y a égalité de voix on retranche celle du membre le plus jeune, et si c'est le rapporteur, celle du plus jeune après lui. — Ce système est à notre avis préférable à celui de la prédominance de la voix présidentielle, car il n'y a pas dans ce système égalité parmi les juges; le Président ne devant servir qu'à diriger les débats et non à imposer sa volonté.

Article 9

« Les auditeurs ont voix délibérative dans les affaires dont ils sont les
« rapporteurs. — Le Président peut les appeler à suppléer les
« conseillers absents ou empêchés et ils ont alors voix délibérative.
« Le nombre des auditeurs ne sera pas supérieur à deux par section
« et à trois quand les sections sont réunies. »

« I ragionieri hanno voto deliberativo negli affari soltanto dei quali
« sono relatori. — Possono essere chiamati dal Presidente a supplire ai
« consiglieri che sono assenti od impediti ed in questo caso hanno pure
« voto deliberativo. — Il numero dei ragionieri non sarà maggiore di
« due nelle singole sezioni, e [di tre] nelle sezioni riunite. »

Les auditeurs étant amovibles et par suite moins indépendants, on n'a jamais voulu qu'ils puissent avoir la majorité dans une délibération de façon à toujours bien conserver le caractère d'indépendance de la Cour.

— III —

— Observations diverses —

Avant de passer à l'étude des diverses attributions de la Cour des comptes, il nous semble bon de donner quelques renseignements complémentaires sur la répartition de ces attributions entre les trois sections de la Cour. — Le règlement d'administration publique du 5 octobre 1862, complète la loi sur ce sujet et donne en même temps des détails sur les bureaux qui fonctionnent à côté des sections. — Nous allons donc dire aussi un mot de

ces bureaux en parlant de chaque Section.

Première section. — Elle est chargée du contrôle préventif (sindacato preventivo) des dépenses et des recettes. C'est elle par suite qui enregistre tous les actes et décrets.

Huit bureaux sont adjoints à la première section. Six sont chargés de l'examen des dépenses, de la tenue des livres relatifs aux diverses administrations et aux divers ministères. — Un septième s'occupe des liquidations et le huitième du service actif. — Des conseillers ont la surveillance et la direction des bureaux (art. 18 Reg. 2 octobre 1862). —

On a depuis placé dans différentes administrations des bureaux de surveillance qui dépendent de la première section de la cour. Ainsi, le décret du 6 Mars 1879 en a créé un auprès auprès de la direction des chemins de fer de la Haute Italie, à Milan.

Deuxième section. — Lui sont réservées toutes les affaires relatives aux pensions et l'examen comme l'enregistrement des Décrets concernant les mises à la retraite de tous les fonctionnaires de l'Etat. — Elle liquide administrativement les pensions. Divers bureaux l'aident dans ses travaux.

Troisième section. — Elle traite les questions administratives et contentieuses. Ce sont : la bibliothèque, les archives, le règlement intérieur, la dette publique, la comptabilité publique, l'acceptation et la restitution des cautions, etc.

Un bureau, dirigé par un auditeur spécialement délégué a en main les affaires concernant la dette publique. Un règlement du 23 Décembre 1870 règle ses principales attributions. Il doit examiner si les inscriptions de rentes au Grand Livre sont autorisées par une loi, et si elles correspondent aux sommes fixées par elle. Il considère aussi, si les nouvelles inscriptions provenant d'opérations financières quelconques ne font que remplacer des inscriptions anciennes équivalentes et effacées par suite d'autres opérations. Ce bureau examine encore si les paiements ou remboursements de capitaux

correspondent bien à la dette réelle. Il possède une des clefs de la caisse de la dette publique afin de pouvoir la vérifier quand il lui plaît. Tous les mandats de paiement créés par le Caissier central de l'administration sont visés par lui. Et il certifie la régularité des décisions prises par le directeur de la dette publique.

Quant aux attributions contentieuses de la troisième Section, nous les étudierons dans les articles 10 et suivants ; nous n'en parlons pas ici par conséquent.

Assemblées générales. — C'est à ces réunions des Sections que sont réservées les déclarations de conformité des comptes ministériels avec le compte général annuel, les enregistrements sous réserves, les approbations aux règlements de comptabilité publique, les propositions de promotions, nominations, congés, rétrogradations, retraites du personnel de la Cour. Enfin elle juge en dernier ressort les affaires relatives aux pensions pour lesquelles il a été fait opposition devant la deuxième Section.

....

Nous plaçons encore parmi ces diverses observations, la question de savoir si la cour est un tribunal administratif ou un tribunal judiciaire. Comme en France, la question a été résolue en Italie dans le sens que la cour est un tribunal, sui generis, d'une organisation toute spéciale qui a des attributions tant administratives que judiciaires.

– IV –

Titre Deux

Des attributions de la Cour

– Article 10 –

« La Cour, conformément aux lois et règlements, fait la vérification des dépenses de l'État ; veille aux recouvrements des revenus publics ; veille à ce que la gestion des agents de l'État en deniers ou en matières, soit assurée par une caution et le contrôle de vérificateurs spéciaux ; confirme et confronte les comptes des ministres avec le compte général de l'administration des finances avant leur présentation aux chambres ; juge des comptes de tous ceux qui manient des deniers ou autres valeurs appartenant à l'état ou à d'autres administrations publiques déterminées par la loi. »

« La Corte dei Conti in conformità dalla legge e dei regolamenti ; fa il riscontro delle spese dello Stato ; veglia alle riscossione delle pubbliche entrate ; veglia perchè la gestione degli agenti dello Stato in danaro o in materia sia assicurata con cauzione e col sindacato di speciali revisori ; accerta e conferma i conti dei Ministri col conto generale dell'amministrazione delle finanze prima che siano presentati alle camere ; giudica dei conti che debbono rendere tutti coloro che hanno maneggio di denari o di altri valori dello Stato o di altre pubbliche amministrazione designate dalle leggi. »

Cet article énumère une première partie des attributions de la Cour. La vérification des comptes est faite par le bureau spécial dont nous avons parlé suivant les règles établies par le règlement du 2 octobre 1862. Mais comme nous verrons plus loin (article 20 etc) le développement de cet article, nous ne nous étendrons pas dessus davantage.

— Article 11 —

« La cour liquide les pensions qui d'après les lois sont à la
« charge de l'État ; en cas de recours, elle juge définitivement en assemblée
« générale dans les formes prescrites par sa juridiction contentieuse.

« La Corte liquida le pensioni competenti per legge a carico dello
« Stato, e in caso di richiamo ne giudica definitivamente in sezioni riunite
« colle forme prescritte per la sua giurisdizione contenziosa. »

Nous allons nous étendre assez longuement sur cet article qui est le seul qui s'occupe de la liquidation des pensions, l'une des plus importantes attributions de la cour.

Primitivement, la compétence de la cour était restreinte à la liquidation pure et simple des pensions. Toutes les fois que par décret ou arrêté ministériel une pension était créée, il en était référé à la cour qui enregistrait. De plus le Procureur général recevait communication de toute demande de pension ; s'il ne recevait pas la demande, il convoquait l'intéressé devant la section compétente. — Le Procureur exposait ses raisons à la cour, l'intéressé répliquait et la section décidait. Lorsque la cour demandait des éclaircissements, le Procureur était de les obtenir et une fois trouvés la cour délibérait à

nouveau. L'intéressé avait toujours un droit de recours devant toutes les sections réunies; recours qui était d'ailleurs aussi ouvert au Procureur général. Toutes les règles concernant cette procédure se trouvaient dans le règlement du 5 octobre 1862 (Titre II chap. I. Art. 56 à 70)

La loi du 11 Avril 1864 (Art. 27) modifia cette procédure. Elle décida que les pensions seraient liquidées par la Cour des comptes dans les modes et suivant les formes établies par les règlements. Ces règlements furent publiés le 24 Avril et le 12 Mai 1864; ils furent complétés par une loi du 28 juillet 1868 et une autre du 15 Juin 1893. Voici la rapide analyse de ces documents. –

La procédure pour la liquidation des pensions n'est pas contentieuse et les décrets rendus par la section compétente ont force exécutoire après notification à l'intéressé par voie d'huissier.

Lorsqu'un fonctionnaire civil ou militaire réclame la pension qui lui est due, il dépose sa demande au secrétariat de la Cour, avec toutes les pièces justificatives, (États de services etc). Si le fonctionnaire est mort en service et que la demande de pension est faite par sa veuve ou ses enfants ou que ceux-ci demandent la réversibilité sur leur tête de la pension liquidée en faveur du défunt, ils doivent présenter un acte de décès, comme s'il y a lieu copie du décret accordant la pension au défunt.

Le bureau administratif de la section examine la question et fait son rapport. S'il reçoit la demande, il détermine les conditions de la pension et communique au Procureur général ses conclusions. Le Procureur dépose les siennes sur le bureau de la section, qui en l'absence du Procureur et du rapporteur délibère. – Notification est ensuite faite à l'intéressé de la décision de la Cour. Celui-ci, comme aussi le Procureur général a à dater du jour de la notification de la sentence 90 jours pour porter son recours devant l'assemblée

générale. Il faut toutefois remarquer que le Procureur général les 90 jours datent du jour où la sentence a été prononcée. Cette différence se comprend facilement, le Procureur étant à même de connaître de suite la décision de la cour.

Le recours, s'il a lieu, est communiqué à la partie adverse avec les conclusions. La partie adverse peut répliquer. L'intéressé et le Procureur sont alors entendus par l'assemblée générale qui juge ensuite, en leur absence, sans appel.

Cette compétence juridictionnelle de la Cour s'étend aussi aux pensions qui ne sont dues qu'en partie par l'Etat, comme par exemple, pour le cas du fonctionnaire autrefois au service de l'Etat et qui est entré au service des communes, provinces ou établissements privés par le fait d'un acte gouvernemental.

Dans certains cas la Cour des Comptes est un tribunal d'appel des décisions du Conseil d'administration de la Caisse des dépôts et consignations, pour ce qui concerne les Instituteurs publics de l'enseignement élémentaire pour lesquels une caisse spéciale de retraite a été fondée auprès de cette caisse.

Contrairement à l'habitude généralement admise dans les législations étrangères, la défense de l'intéressé peut être présentée sans ministère d'avocat ou d'avoué, et si l'intéressé a constitué un défenseur, celui-ci n'a nul besoin d'être inscrit au barreau d'un tribunal quelconque et il est même dispensé de tout titre et de tout diplôme ou certificat.

Dans deux cas seulement, des recours extraordinaires peuvent être élevés contre les décisions de la Cour des Comptes délibérant toutes sections réunies.

D'abord pour incompétence et en second lieu pour violation de la loi.

Ces recours sont portés devant la cour de cassation de Rome. L'opposition d'un tiers n'est jamais admise.
La loi de 1862 n'abrogea les modes et moyens établis pour la liquidation des pensions dues aux fonctionnaires du royaume ayant servi sous les anciens gouvernements; sur leur demande la cour devait suivre pour tout ce qui concernait les anciens Etats la procédure de ces Etats.

– Article 12 –

« Outre les attributions conféré par la présente loi, la cour des
« Comptes exercera toutes celles qui lui seront conférées par
« des lois spéciales. »

« Oltre le attribuzione conferite dalla presente legge, la corte
« dei conti, esercita tutte quelle altre che le sono conferite da
« leggi speciali. »

Cet article a été assez souvent appliqué et nous allons en donner quelques exemples.
Décret du 1 Juin 1873. – La cour des Comptes reçoit le contrôle du compte final annuel des fonds de la masse du corps des Douaniers.
Loi du 22 Juin 1874. – Dans son article 2 cette loi étend les attributions de la cour des Comptes au contrôle des actes de l'administration des fonds pour le culte, et dans les articles 3 a 9 détermine les obligations réciproques de la cour et de cette administration.
Loi du 8 Juillet 1878. – Les comptes de l'administration des chemins de fer de la Haute Italie deviennent justiciables de la cour.

Loi du 11 Août 1879. — Le conseil de liquidation des biens ecclésiastiques (asse ecclesiastico) est dissous et est remplacé par un commissaire royal (art. 1 à 4) et l'article 4 déclare que sont étendues aux actes de cette liquidation les attributions conférées à la Cour par l'article 12 de la loi de 1862 —
Les articles 5 et suivants déterminaient les pièces qui devaient être soumises à la vérification de la Cour.
On pourrait encore citer d'autres cas, dans lesquels on a appliqué cet article 12, mais cela nous semble inutile.

— Article 13 —

« Tous les Décrets royaux, quel que soit le Ministre dont ils émanent et l'objet dont ils s'occupent, sont présentés à la Cour pour qu'elle leur appose son visa et en fasse l'enregistrement.

« Tutti i decreti reali qualunque sia il Ministero da cui emanano e qualunque ne sia l'obbietto, sono presentati alla Corte perchè vi apponga il visto e ne sia fatta la registrazione. »

Cet article donne à la Cour des comptes d'Italie l'une de ses plus importantes attributions. — En effet, contrairement à la plupart des législations étrangères, sinon à toutes, la Cour n'a pas seulement une juridiction de contrôle sur les finances de l'État mais encore un contrôle sur ses actes ; car elle n'enregistre pas seulement les actes et décrets concernant les finances de l'État, mais tous quels qu'ils soient. — Cette généralisation à tous les actes du gouvernement est bien explicite dans ce passage prononcé le 25 Juin 1862 à la chambre par

le rapporteur de la loi Martinelli : »
« Cet enregistrement n'est pas une simple formalité, c'est
« une nouvelle et plus grande précaution car l'on a voulu que
« non seulement les actes financiers fussent enregistrés, mais
« encore ceux qui outre ce côté absolument économique se
« réfèrent aux divers ordres de l'administration publique. »
(Questa registrazione non è una semplice formalità, è una
« nuova e maggiore precauzione si è voluto che non solo fossero
registrati gli atti finanziari ma anche quelli atti e decreti i quali
oltre alla parte strettamente economica si riferiscono agli ordini diversi
della pubblica amministrazione)

Dans la pratique pourtant certains décrets de nominations ou de promotions dans les ordres de chevalerie qui possède un Grand Maître chargé de conserver des registres ou sont inscrites toutes ces nominations ou promotions. De même les nominations des Sénateurs qui sont faites par le Roi puis confirmées et enregistrées par le Sénat. En un mot, lorsque l'acte ou décret est enregistré nécessairement par un autre corps, s'il n'y a pas lieu en général à enregistrement par la Cour.

La procédure suivie par ces enregistrements se trouve dans le règlement du 2 Octobre 1862 (§. 4 Art. 21 et suivants). Les conseillers examinent le Décret et sur leur rapport la Section compétente ordonne l'enregistrement, si elle n'y voit pas d'inconvénient. Les bureaux de la Cour prennent alors copie du décret et font l'enregistrement. Nous verrons dans l'article suivant ce qu'il advient en cas de refus d'enregistrement par la Cour. Une fois enregistré le décret est renvoyé au Ministre compétent.

On a expliqué cet enregistrement de tous les actes du gouvernement par la Cour en disant qu'elle fait fonction d'archiviste de l'État en prenant copie de tous les actes qui le concernent.

Il est inutile, croyons nous d'insister sur ce fait, que l'examen de la cour ne doit jamais porter que sur la question de savoir s'il n'y a pas violation des lois ou règlements en vigueur et qu'elle ne peut par suite jamais contester l'opportunité de l'acte ou du principe qu'il entend édicter.

– Article 14 –

« Si la cour reconnaît que certains de ces actes ou décrets sont contraires aux lois et règlements, elle devra refuser son visa par délibération motivée. Cette délibération sera transmise par le Président au ministre compétent. Si celui-ci persiste, la délibération de la cour sera adressée au conseil des Ministres qui l'examinera. Si le conseil déclare que cet acte ou décret doit avoir cours, la cour délibérera à nouveau et si elle persiste dans ses opinions, elle en ordonnera néanmoins l'enregistrement, mais en y apposant son visa sous réserves.

« Ove la Corte riconosca contrari alle leggi ed ai regolamenti alcuno degli atti e decreti che le vengano presentati ricuserà il suo visto con deliberazione motivata. La deliberazione sarà trasmessa dal Presidente al Ministro cui spetta, e quando questi persista sarà presa in esame dal consiglio dei Ministri. Se esso risolverà che l'atto o decreto debba aver corso, la Corte viene chiamata a deliberare e qualora la medesima non riconosca cessata la ragione, ne ordinerà la registrazione e vi si apporrà il visto con riserva. »

Cette obligation à l'enregistrement se comprend facilement, en tenant compte de la responsabilité ministérielle. En effet,

Certains actes peuvent malgré les lois être dans certains cas rendus obligatoires par les circonstances. La loi a d'ailleurs rendu difficile, comme on peut le voir, cet enregistrement forcé et il n'a jamais lieu qu'après un examen sérieux et de longues discussions de la part des deux parties en présence. On verra plus loin que le Parlement devra être averti dans les 15 jours de ces enregistrements sous réserves pour qu'elle puisse s'il y a lieu en demander compte aux ministres qui les ont exigés.

– Article 15 –

« La responsabilité des ministres dans aucun cas n'est amoindrie
« par le fait du visa et de l'enregistrement par la Cour. »

« La responsabilità dei Ministri non viene mai meno in qualsiasi
« caso per effetto della registrazione e del visto della Corte. »

Cela est évident; en effet, en premier lieu, la Cour est une juridiction indépendante qui n'égale ni ne surpasse l'autorité ministérielle. En second lieu la Cour juge mais n'administre pas. Or, un acte bien qu'autorisé par les lois et règlements et par conséquent enregistré par la Cour, peut être néfaste aux intérêts de l'État, et par suite les ministres, en seront responsables devant le Parlement.

Article 16

« La cour a le droit de demander aux Ministres, aux administrations et aux agents qui en dépendent, les informations et documents qui se rapportent aux recouvrements et aux dépenses, et aussi tous les renseignements et documents nécessaires à l'exercice de ses attributions. »

« La Corte a diritto di chiedere ai ministri, alle amministrazioni ed agli agenti che da esse dipendono, le informazioni ed i documenti che si riferiscono alle riscossioni ed alle spese, e tutte le notizie ed i documenti necessari all'esercizio delle sue attribuzioni. »

Il est inutile d'insister sur cet article dont la nécessité est évidente. La cour étant un tribunal doit pouvoir tout connaître afin de pouvoir juger ensuite avec équité.

Article 17

« La cour prend note et avertit les ministres de toutes les infractions aux lois et règlements de l'administration de l'Etat qu'il lui arrive de relever dans l'exercice de ses fonctions. »

« La Corte prende nota e da avviso ai ministri di tutte le infrazioni alle leggi ed ai regolamenti dell'amministrazione dello Stato che le occorre di rilevare nel compiere le sue incombenze. »

Inutile aussi d'insister sur cet article qui est commun à toutes les administrations de contrôle quelles qu'elles soient.

Article 18

« La cour en Janvier de chaque année, communique aux bureaux
« de la Présidence du Sénat et de la chambre des députés, la liste
« des enregistrements sous réserves, et les accompagne des délibérations relatives. »

« La Corte in Gennaio di ogni anno, communica agli uffizi di
« presidenza del Senato e della Camera dei deputati, l'elenco delle
« registrazioni, eseguite con riserva accompagnate delle deliberazione relative. »

La loi du 15 Août 1867 dans son article unique a abrogé l'article 18 de la loi du 14 Août 1862 et lui a substitué le suivant :

« Article unique. — A l'article 18 de la loi du 14 Août 1862
« N° 800 est substitué le suivant :
« La cour des comptes, tous les 15 jours, communiquera
« directement aux bureaux de la Présidence du Sénat et de la
« chambre des députés, la liste des enregistrements faits sous
« réserves avec les délibérations relatives. »

(Articolo unico. — All'art. 18 della legge 14 Agosto 1862, N° 800 e restituito, il seguente : La Corte dei Conti, ogni quindici giorni, communichera direttamente alli uffizi, etc, — comme dessus)

On a voulu, que le Parlement fusse averti le plus tôt possible de toutes les infractions aux lois et règlements faites par les Ministres afin de pouvoir de suite leur demander compte. Et afin d'augmenter d'avantage encore la célérité des communications entre la cour et les chambres ; le nouvel article

nouvel article déclare que la communication doit se faire directement. On évite ainsi tout retard volontaire du fait des ministres par l'effet d'une transmission indirecte.

L'importance de l'abrogation de l'article 18 est évidente. En effet il est patent que des discussions parlementaires sur des faits très antérieurs à la discussion ont une bien moindre importance que celles faites aussitôt après. On en voit tous les jours des exemples en France. Le Ministère au pouvoir fait retomber la faute le plus souvent sur le Ministère précédent et l'on ne conclut rien. Il est vrai qu'en Italie, les changements ministériels sont moins fréquents qu'en France, mais à certaines périodes, il y en a eu divers à des intervalles fort rapprochés et ces faits peuvent encore se reproduire; par suite l'article 18 modifié est bien préférable à l'ancien puisqu'il permet des discussions presque immédiates à l'aide des délibérations motivées et documentées de la cour des comptes. "

Bien que cela n'entre pas exactement dans le plan de notre sujet, disons un mot ici de la façon dont les Chambres exercent leur contrôle sur les enregistrements sous réserves. Le Sénat exerce ce contrôle à l'aide d'une commission di finanze" qui n'est autre que la commission du budget. A la chambre des députés cette charge incombe à une commission spéciale qui n'a aucun rapport avec la commission spéciale. Ces deux commissions sont nommées au commencement de chaque session parlementaire.

— V —

Chapitre I
de l'Examen des Dépenses

— Article 19 —

« Sont présentés à la Cour des comptes, pour qu'elle y
« appose son visa et les fasse transcrire sur ses registres, tous les
« Décrets qui approuvent des contrats et autorisent des dépenses
« quelles qu'en soient la forme et la nature, et tous les actes de
« nominations, promotions, mutations d'employés, et aussi ceux
« par lesquels on attribue des appointements, des pensions ou
« d'autres revenus à la charge de l'Etat. — Sont exceptés les décrets
« et actes par lesquels on concède des indemnités ou des attri-
« butions extraordinaires n'excédant pas 2000 frcs. »

« Sono presentati alla Corte dei Conti, perchè vi apponga il visto
« e le faccia trascrivere nei suoi registri, tutti i decreti coi quali
« si approvano contratti e si autorizzano spese, qualunque ne sia la
« forma e la natura, e tutti gli atti di nomina promozione e
« trasferimento di impiegati e quelli coi quali si danno stipendi,
« pensioni ed altri assegnamenti a carico dello Stato. — Sono eccettuati
« i decreti e gli atti coi quali si concedono indennità o retribuzione
« per una sola volta non eccedente le lire 2000. »

Nous trouvons ici un premier développement de l'article 11.

La surveillance de la cour pour ce qui concerne les dépenses s'exerce sur trois sortes d'actes : sur ceux qui obligent l'avenir par un paiement futur, sur ceux qui disposent de ce paiement, sur ceux enfin qui l'exécutent. – Le décret du 4 septembre 1870 sur la comptabilité publique (art. 406) établit que tous les actes relatifs aux dépenses de l'Etat seront autorisés préventivement (previamente) par décrets ministériels visés et enregistrés par la cour sauf exceptions prévues par les lois.

Une autre loi du 22 Avril 1869 déclare que les contrats n'ont force exécutoire que lorsqu'ils sont approuvés par le Ministre ou son représentant et enregistrés par la cour.

Ce contrôle s'étend aussi, on la vu, aux nominations, promotions etc. On peut au premier abord s'en étonner, mais on en trouve vite les raisons. En effet il y a dans ce contrôle deux sortes de justifications. Une justification financière puisque l'Etat ne peut nommer à des emplois rémunérés qu'à la condition qu'il existe des fonds créés à cet effet, et une justification de garantie pour les fonctionnaires puisqu'il peut éviter des abus de favoritisme par exemple, la cour étant chargée d'examiner les titres du candidat et de refuser son visa s'ils ne sont pas réguliers. Toutefois, dans ce dernier cas, la cour n'a qu'un simple droit d'avis et le Ministre peut passer outre.

La loi ne parle pas des décrets de mise à la retraite, on les envoie cependant à la cour qui en a besoin pour la liquidation des pensions.

On a vu plus haut que la cour ne visait pas certains décrets (ordre de chevallerie, sénateur etc.) ; toutefois, comme les titulaires de ces différents titres ont droit à certains fonds en numéraires, la cour aura à examiner leurs titres en recevant les mandats de paiement.

— Article 20 —

« Les mandats et ordres de paiement doivent avec les documents
« justificatifs être soumis à l'enregistrement et au visa de la Cour des
« comptes dans la façon et les formes prescrites par les lois et
« règlements. — La loi détermine les cas pour lesquels le visa
« et l'enregistrement doivent précéder le paiement et les cas pour
« lesquels ils peuvent le succéder. — Elle détermine la façon
« dont la Cour fait l'examen des dépenses, soit directement, soit
« par ses bureaux ou ses délégués. »

« I mandati e gli ordini di pagamento debbono coi documenti giusti-
« ficativi essere sottoposti alla registrazione e al visto della Corte nel
« modo e con le forme stabilite dalle leggi e dai regolamenti. — La
« legge determina i casi nei quali la registrazione e il visto debbono
« precedere il pagamento e i casi nei quali possono a quello succedere —
« determina il modo col quale la Corte fa il riscontro delle spese
« direttamente, o per mezzo di uffici da essa dipendenti o dei
« suoi delegati. »

Le décret du 4 Septembre 1870 (art. 580) ordonne que tout paiement ne peut être effectué s'il n'a été ordonné.

a) par des mandats directs (mandati diretti) en faveur des créditeurs ;

b) par des mandats à la disposition des mandataires secondaires ;

c) par des mandats d'anticipation (di anticipazione) aux fonctionnaires publics ;

d) par des rôles de dépenses fixes, remplissant les conditions prescrites ;

e) par des dispositions spéciales réglées aux articles 316 et 317 pour les dépenses judiciaires, les gains de la loterie (lotto), la dette publique, les chancelleries et consulats, l'armée sur pied de guerre.

Nous allons donner quelques détails sur ces différents modes.

+ s'exprime ainsi à leur sujet " Le paiement des dépenses fixes, c'est à dire, etc.

Mandats directs. — Ces mandats ne sont exécutifs qu'après le contrôle préventif de la cour qui examine si cette dépense est autorisée au budget, si elle est comprise au chapitre du budget auquel elle se réfère, si elle a bien été appliquée à ce chapitre.

Si la cour refuse l'enregistrement ou son visa à l'un de ces mandats son jugement est formel, il annule le mandat et le ministre ne peut opposer à ce veto son droit de requérir l'enregistrement sous réserves.

La loi du 22 Avril 1869 n° 5026 (art. 50) et le décret du 4 Septembre 1870 (art. 32) sont formels à cet égard. « Il di lei rifiuto annullera il mandato » (son refus annulera le mandat.)

Ce droit de veto absolu, s'étend à tous les décrets contraires à la loi du budget.

Mandats à la disposition, mandats par anticipation. —

Ils sont délivrés par le ministre à des ordonnateurs secondaires pour faire face à des dépenses tacitement contenues dans les lois et énumérées en partie dans les art. 41 et 45 de la loi du 28 avril 1869. — Les mandats à disposition sont autorisés pour le paiement des dépenses de recouvrement des entrées, d'après la liste inscrite au budget, pour des acquisitions de services ou de fournitures à économie (ad economia) pour le paiement des dépenses fixes ou d'indemnités dont la somme n'est pas exactement fixée. Quant aux mandats par anticipation, ils ne peuvent excéder 30.000 lires. — Pour ces sortes de mandats, la cour examine si le chapitre du budget auquel ils correspondent admet cette dépense. Elle aura d'abord à faire ensuite un contrôle posthume de ces dépenses — Les mandats à disposition ou par anticipation sont soumis aux mêmes conditions de veto de la cour que les mandats directs.

Le contrôle de la cour sur les dépenses occasionnées par les rôles de dépenses fixes est en partie préventif et en partie posthume. La loi du 22 avril 1869 (art. 49) ✗ c'est-à-dire le montant

« des appointements des employés, des pensions, des loyers (fitte)
« ou autres dépenses semblables pourra avoir lieu d'après des rôles
« ou mandats émis par la direction générale du trésor, lesquels
« rôles signés par le directeur général seront envoyés à la cour
« des comptes et transmis ensuite par le directeur général aux
« trésoriers des provinces .... les justifications des paiements
« des dépenses fixes seront données à la cour des comptes avec
« les comptes mensuels (conti mensili) que devront rendre tous
« ceux qui ont exécuté ces paiements. » « Et le Décret du 4
« septembre 1870 (art. 38) ajoute que « La cour après réception
« des rôles examine s'il n'y a pas violation de la loi, si les
« dépenses rentrent bien du chapitre du budget auquel elles
« se rapportent et si la somme ne dépassent pas les crédits
inscrits. » En cas d'observations la cour procède comme il est dit
dans l'article 32 du même décret, c'est-à-dire que son refus
de visa annulera le mandat. Si le refus de visa ou d'enregistrement provient seulement d'irrégularités qui ne concernent
pas le budget l'enregistrement sous réserves est admis.

Un dernier moyen de paiement est celui des ordres de remboursement, il est exceptionnel et n'est admis que dans certains cas déterminés par les lois et règlements — Par exemple les gains de la loterie, etc ... Pour ces ordres de remboursement il ne peut exister qu'un contrôle posthume.

— Article 21 —

« La cour veille à ce que les dépenses ne dépassent pas les sommes
« inscrites au budget, à ce qu'elles s'appliquent aux dépenses
« prescrites; à ce que l'on fasse pas de versements de sommes,

« qui ne sont pas consentis par les lois, et à ce que la
« liquidation des paiements soit conforme aux lois et règlements

« La Corte vigila perchè le spese non superino le somme stanziate
« nel bilancio, e questi si applichino alle spese prescritte, perchè non
« si faccia trasporto di somme non consentito per legge, e perchè
« la liquidazione ed il pagamento delle spese siano conforme
« alle leggi e ai regolamenti. »

Cet article est explicitement contenu dans l'étude du précédent article, nous ne nous étendrons pas à son sujet.

— VI —

Chapitre II

De la surveillance du recouvrement des entrées et des valeurs en deniers ou en matières —

— Article 22 —

« Les ministres transmettent à la Cour après vérification faite
« par les administrations, les états des recouvrements et des paiements
« faits par les agents du gouvernement dans le cours de l'exercice. »

« I ministri trasmettano alla Corte dopo verificate dalle amministrazione

« e prospetti delle riscossioni e dei pagamenti che si fanno dagli
« agenti del governo nel corso del esercizio. »

Cette première vérification n'empêche pas celle de la cour, mais ne fait que la faciliter.

— Article 23 —

« On transmet à la cour les comptes des caisses de l'Etat
« avec l'indication des valeurs et leur représentation. »

« Si trasmettano ancora alla Corte i conti delle casse dello Stato coll'
« indicazione dei valori e del modo col quale sono rappresentati. »

Nous avons déjà vu précédemment ce contrôle de la cour sur les caisses de l'Etat et en particulier sur celle de la dette publique et nous avons parlé des moyens qu'elle possédait pour les contrôler, nous n'y revenons donc pas.

— Article 24 —

« Seront transmis à la cour les rapports des inspecteurs et autres
« officiers chargés de la surveillance des finances et aussi les rapports
« des différentes administrations, rapports annuels, dans lesquels
« rendent compte de leurs entrées, elles en justifient le résultat. »

« Sarà trasmessa alla Corte le relazioni degli ispettori e di altri ufficiali

« incaricati del Sindacato e quelle colle quali ciascuna amministrazione nel rendere il conto annuale delle sue entrate ne giustifica il risultamento. »

On comprend facilement que tous ces documents sont nécessaires pour l'exercice des attributions de contrôle de la Cour.

— Article 25 —

« Des transmissions semblables doivent être faites à la Cour pour ce qui concerne les entrées et les sorties, les situations et les inspections des magasins et la gestion des agents du Gouvernement qui manient des matières ou des valeurs appartenant à l'État. »

« Eguali trasmissioni debbono farsi alla Corte relativamente alle entrate ed uscite, alle situazioni ed alle ispezioni dei magazzini ed alla gestione degli agenti del governo che hanno il maneggio di materie o valori dello Stato. »

Cet article comme les précédents a pour but d'indiquer les pièces à fournir à la Cour par les comptables en deniers ou en matières pour faciliter le contrôle posthume.

Ils sont d'ailleurs complétés par les articles 301 à 325 du décret du 4 Septembre 1870 qui force ces différentes administrations à remettre mensuellement à la Cour et non annuellement leurs comptes de gestion. Ces documents mensuels permettent à la Cour d'exercer une surveillance continuelle, d'examiner de plus près certains points, sans préjudice pour cela du jugement final qu'elle émettra sur tous ces comptes à la fin de l'exercice.

VII

Chapitre III
de
la surveillance de la cour sur les cautionnements —

— Article 26 —

« En vue de la surveillance confiée à la cour, les différentes
« administrations doivent lui transmettre l'état des cautions dues
« par les agents de l'État, comme aussi la liste des officiers
« vérificateurs des comptes qui ont charge de surveillance sur les
« agents non soumis à caution. »

« Per l'esercizio della vigilanza commessa alla Corte debbono le varie
« Amministrazioni trasmetterle l'elenco delle cauzioni dovute dagli agenti
« dello Stato, come pure l'elenco degli ufficiali riscontratori che debbono
« invigilare gli altri non tenuti a dare cauzione ; »

La loi du 22 Avril 1869 (art. 19) et le règlement sur la comptabilité publique de 1870 (art. 207, 220, 221, 222) obligent à caution tous les gérants des biens de l'État, soit en deniers soit en matières. La cour des comptes doit veiller à ce qu'elles soient dans les temps et les formes prescrites.

Ces cautions sont de diverses sortes ; les unes sont fixes, d'autres sont proportionnelles aux recouvrements opérés, d'autres proportionnelles au salaire ou à l'emploi.

Nous allons donner une série de lois et décrets fixant les

divers genres de cautionnements appliqués à plusieurs sortes de fonctionnaires. On aura ainsi une idée de la façon dont on paie en Italie les cautionnements dans les diverses administrations.

1º Décret du 19 Janvier 1862. — Comptables des maisons de détention et de force — Caution fixe (art. 6) de 3000 lires.

2º Décret du 17 Juillet 1862. — Stagiaires de l'administration des douanes. — Caution fixe de 1000 lires —

3º Décret du 26 Décembre 1869. — Receveurs et commissaires des douanes. — (Art. 2 Tableau B) La caution varie suivant les classes d'employés de 10,000 lires à 1000 lires —

4º Décret du 15 février 1870 — Agents des eaux fluviales — Caution correspondante au dixième des valeurs en matières des objets déposés dans les magasins dont ils ont la garde (art. 107 à 112 et 139)

5º Décret du 22 septembre 1871. — Possesseurs des bureaux de vente des divers produits de la régie (Art. 27 à 31) La caution est proportionnelle à la dotation en sels et tabacs de chaque magasin.

6º Décret du 25 Janvier 1872 (art. 2) et circulaire de la direction générale des douanes du 11 Novembre 1879. — Employés du timbre. — Caution variable suivant la catégorie à laquelle ils appartiennent —.

7º Décret du 28 Décembre 1873. — Comptables des postes — Caution variant suivant les classes de comptables.

8º Décret du 11 Avril 1875. — Caissiers des télégraphes. — Caution fixe

9º Décret du 4 Mai 1875. — Essayeurs de métaux — Caution proportionnelle à leur classe.

10º Décret du 30 Juin 1876. — Comptables des bulletins des annonces légales. — caution fixe.

11º Décret du 23 Décembre 1876 — Comptables de

la marine. – caution fixe (Art. 24 etc)

12° Décret du 23 Décembre 1880. – comptables des receveurs des entrées dans les musées de l'État; caution fixe, mais mais variable pour chaque musée.

13° Décret du 30 Avril 1880. – Trésoriers centraux et Provinciaux, Économes de différentes administrations etc. – Le décret du 30 Avril fixe la caution exigée pour chaque emploi – Elle varie énormément. les trésoriers centraux en payent une de 40,000 lires.

– D'autres agents avons nous dit, ont à payer des cautionnements proportionnels aux recouvrements qu'ils effectuent. Ce sont entre autres les agents suivants :

14° Décret du 13 Mai 1862 (Art. 15 etc) Receveurs du registre et des domaines.

15° Loi du 6 Mai 1862. – Décrets du 13 Septembre 1874 et 25 Septembre 1874 – : Conservateurs des hypothèques.

16° Décret du 11 Avril 1875 – Magasiniers télégraphiques

17° Loi du 20 Avril 1871 art. 16 à 20, 78 et 79) – Décret du 25 Avril 1871 (Art. 3, 19 à 23, 51 et 51). – Receveurs provinciaux des impôts directs; percepteurs communaux, etc.

– Enfin sont soumis à des cautions proportionnelles à leurs emplois ou salaires, outre ceux que nous avons déjà nommés plus haut :

18° Décret du 22 Novembre 1871 (Art. 10) Magasiniers des dépôts et contrôleurs des sels et tabacs –

19° Décret du 26 Avril 1869. – Receveurs des douanes –

20° Les chefs et vérificateurs des bureaux du timbre, de papiers filigranes, des timbres de taxe, des timbre-poste, etc –

On pourrait encore citer une foule d'agents des différentes administrations plus ou moins rattachées à l'État (comptables des chemins de fer de la Haute Italie, receveurs des taxes

sanitaires, consuls, secrétaires de préfectures, etc) qui sont soumis à caution, mais nous avons déjà trop allongé cette liste qui n'entre pas directement dans notre travail.

Nous avons vu que tous les comptables étaient soumis à caution, disons un mot des manières dont ces cautions peuvent être fournies. — Il y en a quatre principales auxquelles les autres peuvent se rattacher.

1° Dépôt de la caution en numéraire à la caisse des dépôts et prêts (Cassa depositi e prestiti) (Loi 8 juin 1873)

2° Dépôt de la caution moyennant hypothèque sur des titres nominatifs du consolidé italien, ou moyennant dépôt contractuel (vincolato) à la caisse des dépôts et prêts de titres au porteur de ce même consolidé.

3° Dépôt à l'aide d'hypothèques sur les biens immeubles.

En général ces trois premiers modes peuvent s'employer indifféremment au choix du comptable. Le suivant ne peut être qu'une exception; il n'est appliqué que pour de petites sommes.

4° Dépôt de la caution moyennant fidéjussion personnelle.

La cour vérifie les valeurs déposées et voit si leur montant est bien celui exigé. Elle examine si elles ont été remises au temps voulu, etc. — Quant à la liste des agents chargés de la surveillance des agents non soumis à caution, elle n'a besoin pour surveiller ces agents de surveillance

---

— Article 27 —

« Les actes d'approbation des cautions sont soumis au visa de la Cour
« Le visa est aussi nécessaire pour les actes de réduction, transport
« ou suppression des cautions elles mêmes. »

« Gli atti coi quali si approvano le cauzioni sono sottoposti al
« visto della Corte. — È parimente necessario il visto della Corte per
« gli atti di riduzione trasporto o cancellazione delle cauzioni stesse. »

Les cautions sont en général approuvées par Décret par le Ministre compétent ou son délégué spécial. Elles sont soumises ensuite au visa de la Cour. — Le décret du 5 Mars 1874 étend aux inspecteurs des finances, le droit d'approuver certaines cautions. Mais dans tous les cas le visa de la Cour est nécessaire.

Les décrets soumis au visa de la Cour doivent toujours être accompagnés des pièces justificatives. Ces pièces sont exigées par divers décrets ou circulaires et en particulier par les circulaires de la direction générale du Trésor des 22 Janvier 1880 et 11 Janvier 1881.

Sont aussi soumis au visa de la Cour dans les mêmes formes tous les décrets ou actes de restitution (svincoli) de cautionnement.

Enfin sont soumis à la Cour tous les visas ou actes qui autorisent la transmission des cautions d'un agent à un autre.

— VIII —

Chapitre IV

de l'Examen des comptes ministériels

— Article 28 —

« Le compte que chaque Ministre doit rendre à la fin de chaque
« exercice et le compte général de l'administration des finances, avant
« d'être présenté à l'approbation de la chambre, doivent être
« transmis à la Cour par le Ministre des finances. »

« Il conto che ciascun ministro deve rendere al termine di ogni esercizio
« e il conto generale dell'Amministrazione delle finanze, prima che
« siano presentati all'approvazione della camera, sono dal ministro di
« finanze trasmessi alla corte dei conti. »

On trouve l'explication de cet article dans la loi du 22 avril 1869 (ch. VI) des comptes rendus des comptes administratifs de l'Etat (art. 64). Il y est dit qu'à la fin de chaque exercice financier les ministres par l'intermédiaire de leurs bureaux, compilent les comptes de leur ministère et les adressent dès le mois d'Avril au ministère des finances qui les réunit et les envoie à la cour.

Le Décret du 4 Septembre 1870 (art. 67 et suivants) ajoute que chaque compte doit suivre les titres, chapitres et articles du budget comme aussi, indiquer pour les recettes, les sommes prévues au budget et celles approuvées par d'autres lois, les sommes recouvrées par le trésor, les différences en plus ou en moins; de même pour les dépenses, celles autorisées dans le budget ou les lois nécessaires; les sommes déjà payées et celles restant à payer; enfin les économies et les annulations.

On doit encore joindre à ce compte général, le compte général de caisse du 1er janvier au 31 décembre, l'Etat patrimonial, actif et passif au 1er Janvier en indiquant les variations

du cours de l'année, enfin les comptes spéciaux des différentes administrations de l'État. — Tous ces comptes sont en effet, absolument nécessaires pour la vérification des comptes des différents comptables du Royaume soumis à la juridiction de la cour.

Article 29

« La cour vérifie les comptes de chaque ministre et celui de l'administration générale des finances et en confronte les résultats pour les recettes comme pour les dépenses avec ceux de la loi des finances. — Elle vérifie les résultats particuliers et généraux correspondants à ceux des comptes particuliers de chaque administration ou de chaque agent chargé de recouvrements ou de paiements. — Elle vérifie aussi, si elle le juge nécessaire, les différents articles ou parties des comptes et demande les documents dont elle a besoin. »

« La Corte verifica il conto di ciascun ministro e quello dell'Amministrazione generale delle finanze e ne confronta i resultamenti tanto per le entrate quanto per le spese, ponendoli a riscontro colle leggi del bilancio. — Verifica i resultamenti speciali e generali dei conti corrispondenti a quelli dei conti particolari di ciascuna amministrazione e di ogni agente incaricato delle riscossioni e dei pagamenti. — Verifica, quando la reputa necessario, i varii articoli e le partite dei conti e domanda i documenti dei quali ha bisogno. »

Cet examen posthume rend plus efficace le contrôle préventif, puisque c'est un nouvel examen détaillé de tous les comptes

de l'Etat. Par administration on entend dans cet article non seulement les comptes des ministères, mais encore ceux des différentes administrations autonomes plus ou moins rattachées à l'Etat.

— Article 30 —

« La Cour transmet au Ministre des finances les comptes
« et y joint sa délibération. »

« La Corte trasmette al Ministro delle finanze i conti colla
« sua deliberazione. »

Dans sa délibération la cour déclare ou que les comptes soumis à son examen sont exacts, ou bien que certains détails lui ont manqué pour certifier de leur exactitude et dans ce cas sa déclaration de conformité est faite sous réserve. Elle déclare en outre qu'elle joint à sa délibération son compte rendu annuel et que procès verbal de la séance a été dressé. (Regt. 3 octobre 1862 Art. 95 etc)

— Article 31 —

« Devra être unie à la délibération ci-dessus et présentée avec
« elle au Parlement, comme devant accompagner le projet de loi
« portant règlement définitif du budget une relation de la Cour,
« dans laquelle elle doit exposer les motifs pour lesquels elle

« apposé son visa avec réserve sur des mandats ou autres actes et
« décrets; ses observations sur la façon dont les diverses adminis-
« trations se sont conformées aux divers règlements d'ordre administratif
« ou financier; les changements et les réformes qu'elle croit opportuns
« pour le perfectionnement des lois et des règlements sur l'adminis-
« tration et les comptes des deniers publics. »

« Sarà unita alla deliberazione suddetta e con essa presentata al
« Parlamento a corredo del progetto di legge per l'assetto definitivo
« del bilancio una relazione della Corte, colla quale deve esporre:
« le ragioni per le quali ha apposto con riserva il suo visto a mandati
« ed altri atti o decreti; le sue osservazioni intorno al modo col
« quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline
« di ordine amministrativo e finanziario; le variazioni e le
« riforme che crede opportune pel perfezionamento delle leggi e dei
« regolamenti sull'Amministrazione e sui conti del pubblico denaro. »

Les articles 77 et suivants du Décret du 5 octobre 1862 servent de compléments à cet article. Chaque section, y est-il dit, nommera un conseiller chargé du rapport annuel de la section. Ce rapport sera lu et discuté en assemblée générale. Le Président désignera alors un autre conseiller qui fera le rapport général annuel qui comprendra les rapports particuliers des sections et les vœux formulés par une commission spéciale composée des présidents et de 3 délégués des sections. Ce rapport sera discuté et approuvé en assemblée générale. — Pour ce qui concerne les enregistrements sous réserves, la Cour n'en donne plus aujourd'hui que la liste, puisque comme nous l'avons dit déjà, elle est obligée de faire un rapport bi-mensuel au Parlement à ce sujet.

Ce procédé de rapport annuel se trouve dans presque toutes

× Antonio Scialoja

les législations, mais il a en Italie un rôle plus important que partout ailleurs étant donnés les pouvoirs étendus de la Cour.

Monsieur Finali, ancien Président de la Cour des Comptes du Royaume d'Italie, dans une conférence qu'il fit à Rome à la fin de son cours sur la comptabilité de l'État, résume en quelques pages la législation de la Cour des Comptes italienne. Il renvoie tous ceux qui veulent connaître à fond l'action de la Cour des Comptes, à ce rapport annuel "dans lequel, dit-il, se reflète tout entière l'administration de l'État" (documento, nel quale si rispecchia tutta quanta la amministrazione dello Stato). Et afin de montrer toute l'importance qu'il attribue à la Cour des Comptes d'Italie, il termine sa conférence en reproduisant les paroles d'un homme d'État italien distingué qui disait que « la Cour des Comptes était une magistrature si noble et si haute, qu'il ne croyait pas s'amoindrir quand il venait siéger chez elle après avoir assisté au conseil de la Couronne." (La Corte dei Conti, è magistratura tanto nobile ed alta, che Antonio Scialoja, insigne scrittore, grande per l'ingegno, per l'animo e per la virtù, non credeva di discendere quando tornava ad essa dal consiglio della Corona). »

Article 32

« La vérification et la délibération de conformité des comptes ministériels
« et du compte général des finances, comme aussi la délibération pour
« le règlement définitif du budget et le rapport dont il a été parlé
« à l'article précédent sont faits par la Cour toutes sections réunies. »

« La verificazione e l'accertamento dei conti dei ministri e del
« conto generale delle finanze, e la deliberazione per l'assetto
« definitivo del bilancio, come pure la relazione di cui è stato
« detto all'articolo precedente sono fatte dalla corte a sezioni
« riunite. »

L'article 84 du Décret du 5 octobre 1862 veut que le Ministère public soit présent à la séance et que mention soit faite au procès verbal de l'existence du rapport annuel. — On a déjà vu que ce rapport devait être transmis au Ministre du Trésor.

— IX —

Chapitre V

Du jugement des Comptes

— Article 33 —

« La Cour des comptes juge avec juridiction contentieuse des
« comptes des trésoriers, receveurs, caissiers et agents chargés de recouvrer,
« payer, conserver et manier des deniers publics ou de conserver
« des valeurs ou des matières appartenant à l'État. — Elle juge aussi
« des comptes des trésoriers et agents d'autres administrations publiques
« si elle en est chargée par les lois. »

« La Corte dei conti giudica con giurisdizione contenziosa dei conti

„ dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di
„ riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare danaro pubblico
„ e di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato. —
„ Giudica pure dei conti dei tesorieri ed agenti di altre pubbliche
„ Amministrazioni per quanto le spetti a termine di leggi speciali. "

La juridiction de la Cour est tout à fait spéciale puisqu'elle a pour objet les rapports de comptabilité qui existent entre l'État et ses administrateurs. — Les comptables ne peuvent décliner cette juridiction à laquelle ils sont soumis par le fait de leurs fonctions et aux décisions de laquelle ils sont obligés de se soumettre.

Une loi du 22 Avril 1869 (Art. 58, 61, 63) soumet à la juridiction de la Cour les agents de l'administration chargés de recouvrements et de paiements, etc, dépositaires des sommes dont l'État est créditeur ou débiteur, ou qui manient des deniers publics ou qui même s'ingèrent illégalement dans les attributions des agents dénommés. — Les officiers publics salariés par l'État et chargés de l'inspection des caisses et magasins sont encore soumis à la juridiction de la Cour.

Les lois du 22 juin 1874 et 14 Avril 1879 étendent la juridiction de la Cour aux agents du Fonds pour le culte (Fondo pel culto).

La loi du 7 Septembre 1879 (Art. 4) l'étend au commissaire général chargé de la liquidation de l'asse ecclésiastique dont nous avons déjà parlé.

Nouvelle extension par la loi du 6 Mars 1879 (art. 31 et 41) aux contrôleurs de l'État dans l'administration des chemins de fer de la Haute Italie.

Citons encore la loi du 6 juin 1873 (Administration des fonds de la masse du corps des douaniers), celle du 23 décembre 1880 (Regia Sila delle Calabrie), enfin celle du 27 mai 1875 (Cassa depositi e prestiti) qui soumettent aux jugements

de la cour des comptes les agents de ces différentes administrations.

La cour des comptes dans plusieurs de ses arrêts a entendu juger aussi des comptes des fidéjusseurs des agents comptables ou employés de l'Etat. (La Corte ha considerato che la sua giurisdizione speciale si estende anche ai fideiussori degli agenti contabili e impiegati dello Stato (aff. Salomme 28 Avril 1877)) et dans un autre arrêt du 19 Novembre 1878 (Conte contro direzione generale delle Poste), elle déclarait que sa juridiction "s'étend sur tous
" ceux qui avaient le caractère d'officiers publics au moment où l'on
" vérifia le dommage causé au trésor, ou plutôt au moment où
" ils commirent la faute ou négligence, car il est clair que l'esprit
" et le but de la loi veulent que la cour des comptes soit le juge
" unique des fautes et négligences commises par les officiers publics
" pour tout ce qui touche la comptabilité et il serait absurde que
" l'officier public pût se soustraire à cette juridiction en cessant son emploi."

L'Italie s'étant formée de nombreux petits Etats, on admit aussi que tous les comptables justiciables des anciennes juridictions existantes, seraient soumis pour leurs derniers comptes à la cour des comptes du Royaume, mais ils auraient le droit d'opter quant à la procédure, entre celle de leur ancien Etat ou celle de l'Italie.

Sont encore justiciables de la cour les héritiers de quiconque est mort dans l'exercice de fonctions soumises au contrôle de la cour des comptes.

Un arrêt de la cour (Banca Nazionale contro finanze) du 15 février 1865 admet qu'elle est juge de ceux qui "sans revêtir
" la qualité d'employé, le deviennent au fond par le fait d'un
" contrat entre eux et l'administration des finances et consistant dans
" le maniement de deniers ou valeurs de l'Etat."

Martinelli dans son ouvrage sur les conflitti di attribuzione in Italia, dit que la compétence de la cour n'est pas limitée

à l'examen et au jugement de la partie numérique du compte, mais qu'elle s'étend aussi à la partie substantielle (substantiva) embrassant ainsi " universam incidentem quaestionem. " Ce principe de droit romain a d'ailleurs toujours été reconnu par la cour qui de nombreux arrêts en a fait l'application. Cette juridiction de la cour s'étend par suite sur toutes les affaires attenant à la gestion des comptables publics et ayant un rapport quelconque avec leur compte ; aussi la cour et le conseil d'Etat ont-ils décidé que c'était à elle seule que devaient être adressées les demandes des comptables pour des remboursements ou des décharges des contributions.

D'après la jurisprudence généralement admise par le conseil d'Etat, la compétence de la cour s'applique à toutes les questions qui peuvent surgir à l'occasion des comptes (aggi) dus aux agents de recouvrements ; ces questions étant connexes de celles de de la gestion du comptable.

C'est d'ailleurs, dans les différents arrêts du conseil d'Etat et de la cour de cassation de Rome qui fait fonction de tribunal des conflits qu'il faut rechercher la solution des questions de compétence de la cour des comptes. — Il ne rentre pas dans le cadre de notre travail d'examiner les nombreux arrêts émis à ce sujet, qu'il nous suffise donc d'ajouter que la cour est même compétente des litiges élevés entre l'Etat et les comptables à propos de leurs cautions, de ceux ~~nés~~ par la cause de leur gestion entre les comptables supérieurs et inférieurs, etc.

Enfin la loi du 22 Avril 1869 affirme (Art. 61) que "
" les officiers publics salariés par l'Etat et en particulier ceux
" à qui sont confiés la vérification et l'examen des caisses et
" magasins, doivent répondre des valeurs qui seront par faute ou
" négligence de leur perdues pour l'Etat. " La même loi ajoute
" (Art. 63) que la cour " pourra prononcer tant contre eux
" que contre leurs fidéjusseurs, même avant le jugement des comptes. "

Cette loi a été étendue par la jurisprudence de la cour qui a fait rentrer dans les mêmes formes les cas où les ou les valeurs perdues par les officiers salariés par l'Etat n'appartenaient pas à l'Etat mais à des particuliers.

– Article 34 –

« La cour juge en première et dernière instance des comptes des « trésoriers, des receveurs, des caissiers et des autres agents de l'ad- « ministration de l'Etat. – Elle prononce en seconde instance « des appels contre les décisions des conseils de préfecture au « sujet du jugement des comptes qui sont de leur compétence. »

« La corte giudica in prima ed ultima istanza dei conti dei tesorieri, « dei ricevitori, dei cassieri e degli altri dell'Amministrazione dello « Stato. – Pronunzia in seconda istanza sopra gli appelli delle « decisioni dei consigli di Prefettura ~~[illegible]~~ intorno ai giudizi dei conti di « loro competenza. »

Les cinq premiers chapitres du titre I du décret du 5 octobre 1862, complètent cet article. – Nous allons donc les résumer rapidement afin de donner une idée plus complète de l'article 34. Cette partie du décret est intitulée « des formes de procédure dans le jugement des comptes. »

Chapitre I. – Dispositions générales. – On divise le jugement des comptes en 4 types – les jugements en première et deuxième; les jugements en appel; les jugements en révocation et les jugements en renvoi (Art. I), les instances doivent être (Art. 2) accompagnées d'un mémoire contenant tous les renseignements

utiles (noms, domiciles, objet, faits, titres, etc.) Les décisions de la cour (Art. 3) sont préparatoires, interlocutoires ou définitives. Ces dernières peuvent être objet à opposition. — Toutes les décisions (Art. 4) devront être motivées et faire mention des actes et titres produits. — Les décisions seront exécutives (Art. 5). — Les séances seront publiques (art. 6) le Procureur général sera entendu dans ses conclusions orales ou écrites et le Secrétaire général dressera procès verbal de la séance si les sections sont réunies (art. 7) sinon un Secrétaire quelconque.

Chapitre II. — Des jugements en première et deuxième instance. — On énumère d'abord (art. 10), tous ceux qui doivent présenter leurs comptes. Cette présentation annuelle des comptes devra se faire dans les trois mois après la clôture de l'exercice — Le compte devra être signé par le comptable ou son procurateur et porter indication du domicile — Tout compte sera livré à la Cour contre récépissé à souche. — Un auditeur désigné par le Président examinera chaque compte (art. 11) — Les bureaux sur la demande de l'auditeur feront la comparaison avec le contrôle préventif et le chef de division signera une délibération de conformité. L'auditeur examinera alors le compte dans sa forme et les documents justificatifs et fera son rapport auquel il y joindra, s'il y a lieu, les pièces justificatives des erreurs matérielles à lui signalées par l'administration ou le comptable (art. 12) Les conclusions du rapport de l'auditeur (art. 13) détermineront si le comptable est quitte ou en débet. — Si l'auditeur (Art. 14) croit devoir faire des observations au point de vue de la procédure suivie par l'administration il en fera un rapport spécial. — Le Président décidera la date de la séance dans laquelle il aura à produire son rapport (art. 15) et à la suite de laquelle après avoir entendu le ministère public

dans ses conclusions, la cour prononcera sa sentence (art. 16) — — La décision transcrite au bas du rapport de l'auditeur et signée de tous les juges (art. 17) sera transmise au Ministre compétent. — Par exception, s'il y a arrêté de débet, la décision ne sera pas mentionnée à la suite du rapport, mais transcrite sur une feuille spéciale qui sera envoyée au Ministre compétent avec la demande du Ministère public, tendant à ce qu'elle soit notifiée de suite au comptable (art. 18) — — Celui-ci, dans les 30 jours qui suivront celui où il aura reçu notification de l'arrêté, pourra (art. 19) faire opposition à la délibération par la voie de son administration. — Le Secrétariat de la cour recevra ce recours et en avertira le Président qui préviendra le Procureur (art. 20) en lui demandant des conclusions. — Une fois connues ces conclusions seront transmises à l'opposant qui aura 30 jours après leur notification pour répliquer avec toutes les pièces justificatives (art. 21 et 22). — Le Procureur général recevra communication de ce second mémoire et donnera ses nouvelles conclusions. — Dans les 10 jours qui suivront tant lui que le comptable pourront demander au Président de fixer la date où l'opposition sera discutée. La date une fois fixée le Président nomme un conseiller rapporteur, cinq jours avant l'audience (art. 24) l'opposant pourra prendre connaissance des documents relatifs à sa cause au Secrétariat de la cour. — Le jour de la séance, le conseiller rapporteur produira son rapport, l'opposant ou son conseil exposera ses raisons, puis le Ministère ses conclusions et la cour (art. 25) jugera en leur absence. Cette décision sera notifiée à l'intéressé et à l'administration à laquelle il appartient. — Si la cour ne prononce qu'un jugement préparatoire ou interlocutoire (art. 26),

le Procureur général dans sa notification à l'intéressé indiquera toutes les pièces ou témoignages justificatifs exigés — Ces vérifications pourront d'ailleurs être faites d'office par le Procureur général sur l'ordre de la Cour (art. 27) - Dans ces cas, la Cour dans une nouvelle audience pour laquelle il sera procédé comme pour la première donnera son jugement définitif. - Les articles suivants indiquent la procédure à suivre dans le cas où il y a arrêté de débet et pour lesquels il n'y a pas opposition (art. 30 à 35) comme aussi les cas où le comptable n'a pas remis ses comptes dans le temps fixé — Nous en reparlerons plus loin.

Chapitre III — Des jugements en appel des décisions des conseils de Préfecture.

— Jusqu'à la loi du 20 Mars 1865, les conseils de Préfecture jugeaient sous appel à la Cour des comptes des comptes des provinces et des communes. La loi du 20 Mars 1865 abolit tous les tribunaux spéciaux investis de la juridiction du contentieux administratif, mais dans son article 12 elle laissa l'approbation des comptes communaux de recettes et de dépenses aux conseils de Préfecture sauf appel à la Cour des comptes. Cette même approbation est exigée dans les mêmes conditions pour les budgets provinciaux —

Celui qui s'oppose (commune ou Province) à la décision du conseil de préfecture a 30 jours pour recourir à la Cour des comptes et dans les 15 jours qui suivront sa demande il déposera copie dûment légalisée de la décision du conseil de Préfecture avec tous les documents justificatifs. La sentence du conseil ne devra pas pour qu'il puisse y avoir appel être préparatoire.

L'opposant devra faire élection de domicile à Rome et présenter à la Cour un mémoire explicatif et justificatif

(Art. 35, 36). — Le Président fixe la date de la discussion (Art. 37). — L'appelé a 15 jours pour faire connaître sa réponse à l'appelant et de nouveaux délais sont déterminés pour les répliques nouvelles (art. 38 à 44) — Lors de la séance, les parties seront présentes ou leurs conseils — Et il sera pour la séance à peu près procédé comme dessus. — Si le jugement a été prononcé par défaut, la partie absente aura 20 jours pour réclamer un jugement nouveau dans les mêmes formes de procédure.

Chapitre IV et V. — Ils traitent des deux autres sortes de jugement, nous en parlerons plus tard, lorsqu'il en sera question de par la loi.

Ajoutons donc seulement quelques renseignements complémentaires.

La jurisprudence constamment suivie par la cour a établi que l'on pouvait toujours avoir recours au code de procédure civile pour toutes les dispositions similaires non contenues dans le décret du 5 octobre 1862. —

Pour les règles à suivre au sujet des droits de timbre et d'enregistrement on n'a tout d'abord jamais hésité à admettre que tous les actes présentés à la cour devaient être soumis au timbre, mais au sujet des actes de procédure et des décisions, on s'est demandé s'ils devaient être soumis aux droits d'enregistrement et de chancellerie. Tout en admettant qu'en théorie ils devaient y être soumis, on les a en pratique exemptés en se fondant sur ce que ces actes n'étaient pas désignés dans les lois et règlements fixant ces droits.

On a enfin vu que l'appelant avait toujours le droit de présenter soit lui même soit par la voix de son conseil, ses observations.

— Article 35 —

« La présentation du compte constitue l'agent en jugement —
« Le jugement peut être admis après les instances du Ministère
« public par décret de la Cour, à se notifier à l'agent de
« l'administration avec fixation d'un laps de temps pour
« présenter ses comptes dans les cas suivants. — a) cessation
« par les agents de l'administration de leurs fonctions ; — b)
« déficits affirmés par l'administration ; — c) retards à présenter
« les comptes dans les limites établies par les lois e règlements — »

« La presentazione del conto constituisce l'agente dell'ammini-
« strazione in giudizio. Il giudizio può essere iniziato dietro istanze
« del pubblico Ministero per decreto della Corte da notificarsi all'
« agente dell'amministrazione con la fissazione di un termine a
« presentare il conto nei casi. — a) di cessazione degli agenti dell'
« amministrazione dal loro affiziò ; — b) di deficienze acertate dall'
« amministrazione ; — c) di retardo a presentare i conti nei termini
« stabilite per legge o per regolamento. »

Plusieurs lois et règlements fixent le laps de temps donné aux comptables pour présenter leurs comptes. En particulier le Décret du 11 septembre 1870 (art. 660) après celui du 5 octobre 1862 (art. 160) fixe cette limite à 3 mois à dater du jour de la clôture de l'exercice. Si le comptable se trouve dans les cas énumérés dans l'article que nous étudions les 3 mois partent soit du jour où l'agent a cessé ses fonctions, soit du jour où le Procureur général lui a notifié qu'il avait à remettre ses comptes pour les diverses raisons indiquées dans les lois et règlements. Enfin les héritiers d'un fonctionnaire mort en service ont aussi ces 3 mois pour présenter les comptes du défunt —

— Article 36 —

« Une fois le laps de temps établi par la Cour échu, celle-ci cite l'agent de l'administration, sur les instances du Ministère public et peut le condamner pour cause de retard, à une peine pécuniaire ne pouvant dépasser la moitié des appointements, remises ou indemnités dues à cet agent et s'il ne jouit pas de salaires, remises, ou indemnités, elle pourra le condamner au paiement d'une somme inférieure ou égale à 2000 Lires. — Elle pourra aussi, suivant la gravité des cas, proposer au Ministre compétent la suspension ou la destitution de l'agent. — Ces dispositions sont applicables sans préjudice des mesures d'ordres, de surveillance et de précautions qui incombent aux chefs des administrations respectives. — Dans le cas où l'agent persiste dans sa réticence à donner son compte, la cour par décision, sur les instances du Ministère public fera dresser ce compte d'office aux frais de l'agent. —

« Spirato il termine stabilito dalla corte, questa, citato l'agente dell'amministrazione, ad istanza del Pubblico Ministero, potrà condannarlo, a ragione della mora, ad una pena pecuniaria non maggiore della metà degli stipendi, degli aggi e della indennità al medesimo dovute, e quando esso non gode di stipendi, di aggi e di indennità, potrà condannarlo al pagamento di una somma non maggiore di Lire 2000. — Potrà pur anche secondo la gravità dei casi, proporre al Ministro da cui dipende, la sospensione ed anche la destituzione. — Queste disposizioni si intenderanno applicabili senza pregiudizio dei provvedimenti d'ordine, di vigilanza e di cautela, i quali competono ai capi delle rispettive amministrazioni. — Nel caso che l'agente

« presenta nella sua reticenza a dare il conto questo, per
« decreto della Corte, ad istanza del Pubblico Ministero,
« sarà fatto compilare a spese dell' agente. »

L'article 644 du décret du 4 septembre 1870 établit d'une façon formelle le principe que le comptable cité pour retard a le droit d'être entendu par la cour et de présenter, s'il le peut, toutes les pièces justificatives de son retard lorsqu'il est causé par force majeure. –

Dans l'article précédent (643) l'article 36 de la loi que nous étudions est complété comme suit : «
« Quand le compte n'aura pas été présenté dans les limites
« prescrites on procédera contre le comptable ou ses ayant cause.
« a) ou moyennant instance du Ministère public auprès
« de la Cour des comptes dans les modes prescrits par les
« articles 35 et suivants de la loi du 14 Août 1862 –
« b) ou moyennant compilation du compte faite
« d'office par l'administration. – Dans ce cas le comptable
« ou ses ayant cause seront invités par voie administrative
« à le souligner et à le reconnaître dans un temps à
« déterminer et après lequel le compte sera transmis à la
« Cour des comptes.
« Si le comptable ou ses ayant cause ne répondent pas
« dans la limite de temps fixée par l'administration,
« le compte sera supposé reconnu.
« c) Le Ministère public pourra aussi procéder en vertu du
« cité article 35 de la loi de 1862 (14 août) sur la demande
« qui lui en est faite par la Cour dans l'exercice de ses
« attributions non contentieuses.
« Quand en vertu de l'article 35 le jugement sera commencé
« devant la Cour on ne pourra plus ordonner la formation du compte. »

Cet article est encore complété par les articles 332 et 333 du code de procédure civile qui décident en premier lieu que la citation devra être renouvelée quand avant l'échéance de la première, l'une des parties meurt, change d'état ou cesse ses fonctions ; et en second lieu que la partie doit être citée pour la continuation du jugement, si après la constitution des procurateurs, mais avant que la cause soit en état d'être jugée, il a été notifié l'un des cas cités ci-dessus.

Article 37

« Les observations de la cour au sujet du compte seront
« notifiées à l'agent à son domicile royal, ou au lieu de sa
« résidence, en conformité des lois civiles en vigueur, au moyen
« du chef de l'administration dont il dépend. — Celui-ci peut
« présenter ses justifications dans le mode et les termes établis
« par le règlement de procédure des jugements de la cour. »

« Le osservazioni della Corte intorno al conto saranno notifi-
« cate al l'agente al domicilio reale o nel luogo della sua
« residenza, in conformità delle leggi civili vigenti, per mezzo del
« capo dell'amministrazione di cui dipende. — Egli può presen-
« tare le sue giustificazioni nel modo e nei termini stabiliti dal
« regolamento di procedura dei giudizi della Corte. »

En étudiant l'article 35 et le décret du 5 octobre 1862, nous avons déjà vu ce qui se rapporte à cet article, nous n'y reviendrons donc pas.

— Article 38 —

« Si dans l'examen du compte la cour observe que l'agent est
« imputable d'acte de concussion, fraude ou falsification, elle en
« refert par l'intermédiaire du Procureur général au Ministre de
« grâce et justice et à celui dont dépend l'administration et l'agent,
« pour que l'on procède conformément aux lois, à la punition
« de l'inculpé.

« Se nell' esame del conto, la Corte avverta che siano ad alcuno imputabili
« atti di concussione, di frode o di falsificazione, ne riferisca col mezzo del
« procuratore generale al ministro di grazia ed giustizia ed a quello
« da cui dipende l'amministrazione e l'agente, affinchè si proceda
« secondo le leggi per la punizione del reo. »

On ne fait que reproduire par cet article, l'article 101 du code italien de procédure criminelle qui oblige toute autorité ou tout agent public à dénoncer les crimes ou délits publics dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Mais cette obligation s'étend pour la cour alors même qu'il n'y a pas action publique. Une fois la faute dénoncée la cour devra suspendre son jugement jusqu'à celui des tribunaux si cette décision peut avoir une influence sur le jugement des comptes. Mais d'après la jurisprudence constamment suivie par la cour, on a toujours admis que l'acquittement du prévenu par les tribunaux n'entraînait pas nécessairement son acquittement par la cour qui peut s'il y a lieu prononcer contre lui un arrêté de débet, puisqu'elle est seule compétente des comptes.

— Article 39 —

« Les jugements sur les comptes sont publics. Le Ministère
« public devra toujours être entendu. »

« I giudizi conti sono publici; sarà sempre sentito il Pubblico
« Ministero. »

Le Procureur doit toujours conclure suivant ses convictions et non en faveur de l'administration plus particulièrement; il doit en effet éclairer la cour sur l'affaire qu'elle a à juger aussi complètement qu'il le peut dans l'intérêt de la justice et de la vérité. Nous avons déjà vu quelles étaient les formes de la procédure suivie par la cour.

— Article 40 —

« Lorsque la cour reconnaît que les comptes ont été soldés
« ou qu'ils se balancent en faveur de l'agent de l'administration,
« elle prononce sa décharge et s'il y a lieu libération de la caution
« et levée des hypothèques. Dans le cas contraire elle liquide
« la dette de l'agent et prononce s'il y a lieu la condamnation au paiement
»

« Quando la Corte riconosca che i conti furono saldati, o si bilanciano
« a favore dell'agente dell'amministrazione, pronunzia il discarico del
« medesimo, e la liberazione ove occorra, della cauzione ed la cancellazione
« delle ipotheche. Nel caso opposto liquida il debito dell'agente
« e pronunzia ove occorra, la condanna al pagamento. »

La décision de la cour est prise à la majorité des voix (majorité absolue). L'auditeur rapporteur a voix délibérative. Si la décision est interlocutoire ou préparatoire, on réclame en général un supplément d'enquête. Les décisions définitives sont prononcées sous trois formes différentes. Ou bien la cour décide que le comptable est quitte envers l'État, ou bien elle le déclare quitte sous condition de combler les déficits au compte suivant, ceci par exemple lorsque tous les fonds ne sont pas encore rentrés dans la caisse du comptable; ou bien enfin, elle prononce contre lui un arrêté de débet.

Article 41

« L'agent peut s'opposer aux décisions de la cour dans le délai « de 30 jours à dater de la notification qui lui en est faite, soit « de vive voix soit à son domicile par l'administration dont « il dépend. Les oppositions ne sont pas admises lorsque la « condamnation concerne des parties du compte auxquelles se « rapportent les observations notifiées à l'agent dans les formes « indiquées à l'article 37. Le jugement sur les oppositions « ne suspendra pas l'exécution des décisions, à moins que la « suspension n'ait été ordonnée par la cour sur l'avis du Ministère « public, avant de passer au jugement du fond de la cause. »

« L'agente può opporsi alle decisioni della Corte nel termine di 30 « giorni alla notificazione in persona od al suo domicilio per « mezzo dell'amministrazione di cui dipende. Non s'ammettano « opposizioni allorchè la condanna, riguardi le partite del conto, « alle quale si riferiscono le osservazioni notificate all'agente del

« modo indicato all'articolo 37. — Il giudizio sulle opposizioni
« non sospenderà l'esecuzione della decisione, eccetto i casi nei
« quali la sospensione sia ordinata dalla Corte, sentito il
« Pubblico Ministero, prima di passare al giudizio del merito. »

Nous avons déjà analysé la procédure suivie par la cour, un peu plus haut, aussi n'ajouterons nous que quelques observations.

L'opposition est le seul moyen de recours ordinaire que l'on puisse employer, puisqu'il n'existe pas de tribunal d'appel jugeant les recours contre les décisions de la cour des comptes. — La cour des comptes afin de limiter un peu ces oppositions est très sévère sur le délai de 30 jours, et dans une de ces décisions du 21 décembre 1880 (affaire Gubiloni) elle disait : « Considérant que par l'article 41
« de la loi du 14 août 1862 N.° 800, il est donné aux agents
« pour s'opposer aux décisions de la cour, un délai de
« 30 jours à dater de la notification de la décision, soit à
« lui même, soit à son domicile, que ce terme donné pour
« impugner une décision est péremptoire et que la déchéance
« a lieu de plein droit et doit être prononcée d'office suivant
« les prescriptions de l'art. 466 du code de procédure civile ——

« Attendu que du 17 octobre, jour de la notification,
« au 17 Novembre jour de l'opposition, il s'est écoulé
« 31 jours ; cette opposition est inadmissible comme
« ayant été présentée en dehors des délais, et il n'y a pas
« lieu d'en examiner les mérites. »

— Article 42 —

« Les décisions de la Cour ne peuvent être impugnées qu'avec
« les remèdes extraordinaires suivants : — a) du recours pour
« annulation — b) du recours pour révision — Ils peuvent
« être employés tant par l'agent que par le Ministère public —
« — Dans aucun cas ils ne suspendent les décisions impugnées. »

« Le decisioni della Corte potranno essere impugnate soltanto
« con i remedi straordinari : — a) del ricorso per annullamento ; —
« b) del ricorso per revocazione. — Essi si ponno esperimentare
« tanto dall' agente quanto dal Pubblico Ministero. — In nessun
« caso sospendono l'esecuzione delle decizione impugnate. »

Les articles suivants devant servir de complément à cet article nous ne nous étendons pas à son sujet. Faisons seulement remarquer qu'alors que pour les oppositions, l'opposition de la sentence est quelquefois autorisée, elle ne l'est ici dans aucun cas.

— Article 43 —

— Abrogé —

« Le recours pour annulation n'est admis que pour excès de pouvoir
« ou pour incompétence dans la matière. — Il est présenté au conseil
« d'Etat dans les trois mois après notification de la décision dans
« les trois mois après notification de la décision dans les formes
« établies par les lois et règlements sur le conseil d'Etat. —
« Le conseil prendra sa décision toutes sections réunies et

« elle sera communiquée au Président de la cour des comptes —
« Si la décision de la cour est annulée, elle doit se conformer
« aux principes édictés par le conseil. »

« Il ricorso annullamento è ammesso soltanto per motivi di
« eccesso di potere o di incompetenza per ragion di materia. —
« Esso si presenta al Consiglio di Stato nel termine di 3 mesi
« dalla notificazione della decisione con le forme stabilite
« dalla legge e dai regolamenti sul consiglio di Stato. —
« La decisione del consiglio sarà presa in sezioni riunite
« e sarà dal suo Presidente partecipata alla Corte. —
« Se la decisione della Corte è annullata, questa si conforma
« alle massime stabilite dal consiglio. »

L'article 6 (alinéa 2) de la loi sur les conflits d'attributions, du 31 Mars 1877 (No. 3761 Série 2) a abrogé cet article en dans son article 3 elle a donné à la cour de Cassation de Rome, la compétence pour juger des conflits entre les tribunaux ordinaires et les tribunaux spéciaux, et aussi pour juger de la nullité des sentences de ces juridictions spéciales, pour incompétence ou pour excès de pouvoir (ma altresì della nullità delle sentenze di queste giurisdizioni speciali per incompetenza od eccesso di potere) — Ces deux cas d'incompétence pour raison de matière (ci ragion di di materia) et d'excès de pouvoir sont les deux seuls admis. »

Les articles 54 et ss du décret du 5 octobre 1862 prescrivent un nouveau jugement par la cour dans le cas où le premier était annulé; mais le cas n'est qu'hypothétique, car l'annulation ne pouvant provenir que d'excès de pouvoir ou d'incompétence, ses suites ne pouvaient consister qu'à transporter l'affaire devant une autre juridiction — Aussi la loi de 1877 n'a-t-elle pas reproduit cette prescription. —

— Article 44 —

« L'agent a le droit de recours pour révision dans le délai de 3 ans. — a) quand il y a eu erreur de fait ou de calcul. — b) quand on a reconnu par l'examen d'autres comptes ou autrement qu'il y a eu omission ou double emploi. — c) quand de nouveaux documents sont arrivés après le prononcé du jugement ; — d) quand le jugement a été prononcé sur des documents faux. — Le jugement de révision sera toujours précédé de la délibération de la Cour sur l'admission du recours, le Ministère public entendu. — Dans les trois derniers cas, le recours de révision, si les 3 ans sont écoulés, devra être présenté dans les 30 jours après la découverte de l'omission ou du double emploi, ou de la découverte de nouveaux documents, ou de la nouvelle parvenue au requérant d'une déclaration de falsification de documents. Bien entendu la prescription trentenaire a toujours ses effets. »

« L'agente ha diritto di ricorrere alla Corte per revocazione nel termine di tre anni quando. — a) vi è stato errore di fatto o di calcolo ; — b) per l'esame di altri conti o per altro modo si sia riconosciuta ommissione o doppio impiego ; — c) si siano rinvenuti nuovi documenti dopo pronunziata la decisione ; — d) il giudizio è stato pronunziato sopra documenti falsi. — Il giudizio di revocazione sarà sempre preceduto da deliberazione della Corte sull' ammissione del ricorso, sentito il pubblico Ministero. — Negli ultimi 3 casi, scorsi 3 anni, il ricorso di revocazione dovrà presentarsi nel termine di giorni 30

« dal riconoscimento della connivenza o doppio impiego,
« della scoperta di nuovi documenti, o dalla notizia
« venuta al ricorrente di falsità dei documenti, salvi tu-
« ttavia gli effetti della prescrizione trentennaria. »

Ce recours est ouvert aussi aux parties en cause et à l'administration de l'Etat par la voix du Procureur général.

Les 3 ans décomptent du lendemain du jour où l'intéressé a eu notification de la décision de la cour sur la matière pour laquelle il ouvre un recours. Pour le procureur général les 3 ans commencent du jour du prononcé de la décision.

Le Recours (Déc. 5 octobre 1862 Titre I ch. IV art. 49 et suivants) devra être appuyé de toutes les pièces justificatives qui seront communiquées par le Secrétaire de la cour à la partie adverse. La cour en Assemblée générale délibèrera sur l'admission du recours. S'il est admis, il sera enregistré, et la délibération sera dans les 30 jours communiquée à la partie intéressée. On procèdera ensuite comme pour les jugements en première et dernière instance.

Si le recours n'est pas admis, la décision motivée est communiquée à l'intéressé à qui on rend ses documents.

Le jugement de ce recours ne suspend pas l'exécution de la sentence attaquée, mais sur la demande de l'intéressé, la cour peut exiger que l'on prête caution.

Une fois un recours refusé sur une affaire il ne pourra jamais en être admis d'autre sur le même objet, car comme le dit une décision de la cour du 15 mars 1881 (Aff. Santini). « Il n'est pas admissible qu'un recours

" dans lequel on produit substantiellement les mêmes motifs
" de révision que ceux précédemment déclarés inadmissibles,
" seront admis, car on connaît en effet la maxime latine
" du non bis in idem. " Il faut donc que le nouveau
" recours soit substantiellement différent."

Article 45

" Dans les cas et délais indiqués à l'article précédent, la
" révision pourra avoir lieu d'office sur les instances du
" Ministère public contradictoirement à l'agent comptable."

" Nei casi e nel termine indicati nell'articolo precedente, la
" rivocazione potrà anche aver luogo di ufficio, e sull'istanza
" del Pubblico Ministero, in contraddittorio dell'agente contabile."

Cet Article dont le principe n'est généralement pas admis dans les diverses législations, rencontra lors de la discussion de la loi beaucoup de peine à passer et il fallut toute l'éloquence du rapporteur Mantinelli pour que la chambre ne se ralliât pas à l'avis du député Castellano qui en demandait la suppression."

Article 46

" La révision de la décision n'a d'effet que pour la partie du compte
" déclarée erronée et pour les rectifications qui s'en suivent."

" La rivocazione della decisione non ha effetto che per parte del

conti dichiarata erronea e per le conseguente modificazioni. "

Inutile d'insister sur cet article dont le principe est universellement admis.

— Article 47 —

" Les décisions de la Cour seront transmises par le Ministère
" public, au Ministère dont dépend l'agent, pour leur exécution. "

" Le decisione della corte saranno trasmesse a cura dell Pubblico
" Ministero per la loro esecuzione, al Ministero, dal quale
" dipende l'agente. "

" On sait en effet que la Cour n'a pas l'exécution de ses arrêts,
" par suite cette transmission au Ministre compétent est nécessaire. "

Article 48 —

" Pour l'exécution ~~les décisions~~ des décisions de la Cour seront applicables
" les usages de compétence, les moyens et les formes qui sont
" établis par la loi pour le recouvrement des impôts directs. —
" Toutefois il appartiendra à la Cour, d'interpréter, s'il y a
" lieu ses décisions. "

" Per l'esecuzione delle decisione della corte saranno applicabili la norme
" di competenza, i mezzi e le forme stabilite dalla legge per la ri-
" scossione dei tributi diretti. — Spetta tuttavia alla corte il giudizio
" sulle questione di interpretazione delle sue decisioni. "

Ainsi donc, chaque fois que le tribunal compétent, sera dans le doute, sur l'application à faire d'un arrêt de la Cour, il devra suspendre son jugement, et demander à la Cour l'interprétation de l'arrêté. Celle-ci après en avoir délibéré en Assemblée générale ou par section, suivant le mode employé lors du jugement, interprétera son arrêté et le renverra au tribunal qui pourra reprendre alors la cause.

— X —

Titre III

Dispositions générales et transitoires

— Article 49 —

« Par décret royal, sur la proposition du Ministre des finances,
« la cour des comptes entendue, on établira : — a) les formes de
« procédure dans les jugements de la cour ; — b) les modes à suivre
« pour la vérification et l'approbation des comptes de l'administration. »

« Con regio decreto a proposizione del ministro delle finanze, sentita la
« corte dei conti saranno stabilite : — a) le forme del procedimento
« dei giudizi della corte : — b) le norme da seguirsi per l'accerta-
« mento dei conti dell'amministrazione. »

Ce décret fut promulgué le 5 octobre 1862 (N° 884), nous avons

et souvent occasion d'en parler. Il fut complété, ou modifié par différentes lois et par divers décrets entre autres : les décrets du 8 octobre 1862, et du 12 Mai 1864, et de la loi du 4 Septembre 1870 sur la comptabilité publique. Nous avons parlé dans ces différents actes gouvernementaux à propos de divers articles, nous n'y revenons donc pas.

Article 50

« La cour des comptes, toutes sections réunies, détermine par
« un règlement provisoire les formes qu'elle doit employer pour
« procéder dans l'exercice de ses attributions non contentieuses
« jusqu'à la publication d'une loi sur la matière. —
« Le président de la Cour publiera un règlement concernant
« la discipline et le service intérieur des bureaux et du secrétariat
« de la cour, les huissiers, les dépenses du bureau et tout ce
« qui sera nécessaire pour l'exécution de la présente loi. »

« La Corte dei conti a sezione riunite stabilirà con regolamento
« provvisorio le forme, con lequali essa deve procedere nell'eser-
« zizio delle sue attribuzione non contenziose fino all'emanazione
« di una legge sulla materia. — Il Presidente della Corte
« provvederà con regolamento alla disciplina ed al servizio interno
« degli uffizi e della segreteria della corte, agli uscieri, alle spese
« d'ufficio e a quant altro sarà necessario per l'esecuzione della
« presente legge. »

Ce règlement provisoire fut fait en octobre 1862. Depuis il existe toujours, aucun projet de loi n'ayant jamais été déposé

sur la matière. Quelques petites modifications lui ont été apportées depuis par la Cour. Il est divisé en plusieurs titres traitant de la répartition des attributions entre les sections, de la procédure propre à chaque section, et aux assemblées générales, de la composition et des attributions du Conseil de Présidence, enfin des attributions du Secrétaire général. L'autre règlement est du 8 octobre 1862. Nous ne nous étendons pas sur ce que renferment ces deux règlements en ayant parlé chaque fois qu'il y en a eu l'occasion.

Article 51

« Les cours des Comptes siégeant actuellement à Turin, Florence, « Naples et Palerme sont abolies. Rien n'est changé en ce « qui concerne les sections du contentieux administratif de « Naples et Palerme, jusqu'à la promulgation d'une loi « sur la matière. »

« Le corte dei conti, attualmente sedenti in Torino, Napoli, Palermo « sono abolite. Nulla è innovato ch riguarda alle sezioni del « contenzioso amministrativo in Napoli ed in Palermo, finchè non sia « provveduto con legge generale sulla materia. »

Cette loi fut promulguée le 14 Mars 1865 et rendue exécutoire à dater du 1er Juillet 1865. Son article premier est ainsi établi: « Les tribunaux spéciaux actuellement investis du contentieux « administratif, tant en matière civile qu'en matière pénale, sont « abolis, et les controverses dont ils sont compétents d'après « les lois en vigueur, seront dévolues à la juridiction ordinaire

ou administrative, suivant les usages établis. »
Et l'article 45 ajoute : « A dater du 1er Juillet 1865 seront supprimées les sections du contentieux administratif de la Grande Cour des Comptes de Naples et de celle de Palerme et aussi le Tribunal contentieux de Parme.

Article 52

« Des commissions temporaires nommées par décrets royaux, sur « la proposition du Ministre des finances, acheveront à Turin, « Florence, Naples et Palerme la révision des comptes des années « 1861 et antérieures. » Il sera pourvu de la même façon à la liquida- « tion et à la révision des comptes en retard qui se rapportent « aux exercices antérieurs à celui de 1860 qui étaient de la compé- « tence de la Cour des Comptes dont le siège était à Parme. « Les délibérations des commissions ci-dessus, seront déposées « dans les archives de la Cour des Comptes du Royaume. – La « discussion des affaires en cours à la Cour des comptes de « Turin sera, sans interruption, et sans nécessité de nouveaux « actes, reprise et continuée par la cour des comptes du « Royaume dans les formes prescrites par la présente loi. »

« Commissioni temporanee nominate con decreti regi, a proposizione « del Ministro delle finanze, condurranno a termine in Torino, « in Firenze, in Napoli ed in Palermo la revisione dei conti che « riguardano gli anni 1861 ed i precedenti. – Sarà nello stesso modo « proceduto alla liquidazione e revisione dei conti arretrati che « si riferiscono agli esercizi anteriori a quello del 1860 i quali « erano di competenza della Camera dei Conti sedente in Parma –

« Le deliberazioni delle suddette commissioni saranno
« depositati agli archivi della corte dei conti del Regno. —
« La trattazione degli affari in corso presso la corte dei conti
« di Torino sarà, senza interruzione e senza che occorrano
« nuovi atti, ripresa e continuata dalla corte dei conti del
« Regno, colle forme prescritte dalla presente legge. »

Ces commissions furent instituées par décret du 21 Septembre 1862; elles devaient suivre la procédure en vigueur dans les anciens tribunaux (art. 3) et l'on conservait pour le secrétariat et les bureaux les anciens fonctionnaires de ces cours (art. 5). Ces commissions furent supprimées à dater du 1er Janvier 1870 par décret du 22 Avril 1869; mais comme elles n'avaient pas encore terminé leurs travaux un nouveau décret du 23 Décembre 1869 les fit durer jusqu'au 1er janvier 1871. Pour la Lombardo Vénétie un décret du 28 Novembre 1867 créa un uffizio di Stralcio (littéralement bureau d'accommodement) qui remplissait les mêmes fonctions que les commissions de l'article 52 de 1862 dura jusqu'au 31 octobre 1871. —

De même dans les provinces romaines, un décret du 13 octobre 1870 fit disparaître la consulta di Stato et la remplaça par un consiglio di luogotenenza (conseil de lieutenance) qui dura jusqu'au 14 janvier 1871. Les droits de révision des comptes furent alors transférés à une commission provisoire jusqu'au 20 février 1872.

Dès lors la cour des comptes italienne a eu compétence sur l'Italie entière, la Sicile, la Sardaigne, les îles du littoral et les colonies italiennes.

— Article 53 —

« Jusqu'à une loi générale sur les pensions, la Cour des Comptes
« s'en tiendra aux modes et usages existant dans les diverses
« provinces du Royaume. »

« Finchè non sia pubblicata una legge generale sulle pensioni, la
« Corte dei Conti si atterrà per le medesime alle norme tuttora vigenti
« per le diverse provincie del Regno. »

Nous renvoyons pour l'étude complémentaire de cet article à
ce que nous avons dit à l'article 11.

— Article 54 —

« La présente loi entrera en vigueur vingt jours après
« sa promulgation.

« La presente legge andrà in vigore giorni dopo la
« la sua promulgazione

« Nous renvoyons pour les compléments de cet article
« à ce que nous avons dit au commencement de l'analyse
« de la loi du 14 Août 1862.

Conclusions

— I —

— Projets de réforme —

Cette loi du 11 Août 1862 est comme on l'a vu toujours en vigueur et n'a subi que de légères modifications; mais plus d'une fois au Parlement italien des députés mécontents de l'organisation de la Cour des Comptes ont protesté contre son institution en déposant sur le bureau des projets de réforme. Quelques uns de ces projets ont été pris en considération par la Chambre, d'autres plus nombreux repoussés à priori. Il serait trop long de nous étendre à leur sujet, mais nous dirons un mot du projet Depretis, étant donné le nom de cet homme d'Etat célèbre en Italie.

Depretis donnait au Gouvernement la nomination des juges de la Cour des Comptes, mais il étendait ce pouvoir du gouvernement sur tous les fonctionnaires de la Cour, alors qu'ils dépendaient sous le régime de la loi de 1862 de la Cour elle même. Une seconde réforme consistait en ce que la Cour ne serait plus seule compétente de la liquidation des pensions d'orénavant c. elle liquiderait les pensions à la charge de l'Etat; mais en cas de recours le jugement serait réservé au Conseil d'Etat siégeant dans les formes de la juridiction contentieuse et en Assemblée générale.(1)

Pour simplifier la procédure, Depretis enlevait aux Conseils de Préfecture leur compétence sur certains comptes (communes, provinces, établissements publics, etc) pour la porter exclusivement

à la Cour des comptes, seule juge en matière financière. Enfin, et c'est là la plus grande modification, on avait supprimé le contrôle préventif car « l'examen préventif est un devoir et « une obligation pour l'ordonnateur, une nécessité pour celui « qui est chargé du recouvrement et qui est responsable ; par « suite ce contrôle préventif appartient par sa nature même à « l'administration. »

Avant de terminer ce paragraphe sur les projets de réforme nous devons un mot d'un projet assez original, émis par le professeur Nicolosi dans une petite brochure publiée à Pise en 1878 et dont j'ai eu souvent à me servir dans le cours de ce travail. Le professeur Nicolosi, n'aimé pas beaucoup la Cour des Comptes de sa patrie et après ~~et après~~ en avoir critiqué les différents points il formule les propositions suivantes que nous reproduisons dans le même ordre.

1° La chambre des députés a l'initiative des propositions de nomination et de révocation des membres de la Cour.

2° Le Sénat approuve ou repousse ces propositions. Si elles sont reçues, le Roi les sanctionne.

3° Un Président, un vice-président, dix conseillers, vingt maîtres des requêtes, huit auditeurs composent la Cour.

4° La Cour ne forme qu'une chambre divisée en deux sections ; la première est composée des conseillers, la seconde des auditeurs et maîtres des requêtes.

5° Le Président a l'initiative et la direction des affaires intérieures de la Cour ; il surveille tous les membres de la Cour et correspond directement avec le gouvernement, le Parlement et l'autorité judiciaire.

6° Les conseillers délibèrent sur les comptes des comptables, les comptes particuliers de chaque ministre et sur le compte général des finances. Ils délibèrent aussi sur la

constitutionnalité des décrets royaux. Leurs décisions sont prises à la majorité des voix.

7° Les maîtres des requêtes sont chargés de l'examen matériel des comptes et des rapports.

8° Deux maîtres des requêtes et deux conseillers revoient les rapports et y ajoutent leur avis motivé; puis la dernière section décide si le compte est ou non pas régulier.

9° Les maîtres des requêtes faisant fonctions de rapporteurs ou d'examinateurs en second degré des comptes prennent part au vote.

10° Le nombre des maîtres des requêtes prenant part au vote ne peut excéder la moitié des votants.

11° Les auditeurs n'ont jamais voix délibérative. Ils aident les maîtres de requêtes et ne sont jamais responsables.

12° Les conseils seuls examinent les décrets royaux.

13° La cour en Assemblée générale nomme les employés de la Cour.

14° Il n'y a qu'un contrôle postérieur qui s'étend aussi sur les administrations locales.

15° Des lois spéciales s'occuperont de la responsabilité juridique des ordonnateurs, administrateurs et agents, la Cour n'ayant pas d'attributions contentieuses.

16° La Cour ne liquide pas les pensions qui le sont par décret royal. Elle enregistre seulement ce décret et en examine postérieurement la teneur.

17° Des lois et règlements établiront les rapports de la Cour avec les différents corps de l'État.

Nous ne nous appesantirons point sur ce projet, qui comme on peut le voir bouleverse toute la législation actuellement existante. Elle supprime le contrôle préventif, la liquidation des pensions, le pouvoir général, restreint l'examen des décrets au seul point de vue constitutionnel;

transformé en deux mots de fond en comble et les attributions de la Cour et sa composition.

Nous avons simplement voulu le citer comme curiosité —

— II —

Considérations générales

Nous arrivons ainsi à la fin de notre travail; après avoir donné quelques notions sur les différents systèmes employés pour le contrôle judiciaire des finances, nous avons indiqué la législation financière de l'ancienne Italie et nous avons analysé article par article la législation actuelle; il ne nous reste donc plus pour compléter le plan que nous nous sommes tracé, que de donner quelques considérations générales sur la Cour des Comptes du Royaume d'Italie en montrant quels sont à notre avis ses avantages et ses défauts.

Et d'abord, pour la nomination des membres nous trouvons préférable le système Belge au système Italien. Nous croyons en effet que des magistrats, possédant par eux mêmes, grâce aux conditions qui leur sont imposées, une indépendance absolue, contrôlée en quelque sorte par leur nomination par les représentants du pays, sont préférables à des magistrats nommés par le gouvernement, qui malgré l'inamovibilité qui leur est conférée restent toujours des sortes de fonctionnaires. Nous penchons donc pour le système du Docteur Nicolini : magistrats proposés par la chambre, nommés par le Sénat, sanctionnés par le

Roi; toutefois nous y ajouterions certaines conditions d'élection que le projet Nicolini ne définit point et qui se rapprocheraient des conditions exigées en Belgique.

Quant à l'existence du Procureur général, nous avons dit à l'article 2, que nous estimions que la présence de ce magistrat amovible était nécessaire et nous avons repoussé le système qui lui substituait un conseiller trouvant incompatibles les fonctions de juge et de défenseur des intérêts de l'Etat.

Un autre point important du système italien consiste à ce que l'on a chargé la Cour de la liquidation des pensions. Je trouve ce système préférable au système français qui donne au conseil d'Etat le soin d'examiner les Décrets conférant les pensions, après être passé par deux ministères au moins. Le système italien est plus simple et plus raisonnable à notre avis. La Cour des Comptes, est en effet, chargée de contrôler toutes les finances de l'Etat, par suite antérieurement ou postérieurement elle devra examiner les titres des pensions, soit sur les titres eux mêmes, soit sur les comptes des agents chargés de payer les arrérages, à quoi alors ce long contrôle préventif adopté en France. En Italie, la Cour liquide les pensions; elle examine les titres des candidats et lors du contrôle postérieur elle retrouve facilement ce dont elle a besoin pour vérifier le paiement des pensions dans ses archives. En un mot on réduit sous une seule administration, ce qui nécessite en France le concours du conseil d'Etat, de deux Ministres et enfin de la Cour des Comptes elle même lors du contrôle exercé sur les agents chargés du paiement des arrérages.

Ajoutons quelques chiffres pour donner plus de poids à notre dire; nous les prenons dans le Bulletin de Statistique

du Ministère des finances (Août 1888). Nous y voyons que durant la période 1886, 1887, la Cour a vérifié 1,090,442 ordres de paiement dont 2,277 ont donné lieu à des observations.

Passons maintenant à l'appréciation du contrôle préventif. Nous avons vu que la juridiction de la Cour embrasse non seulement les actes qui portent une dépense ou qui ont trait au maniement des deniers publics, mais encore ceux qui d'une manière quelconque touchent à l'administration du gouvernement dans ses rapports avec les lois et règlements.

D'où deux points à examiner : contrôle préventif sur les actes touchant les finances publiques et contrôle préventif sur les actes ne comportant pas de dépenses.

On a vu tout d'abord que dans certains cas la Cour peut opposer un refus formel d'enregistrement ou par insuffisance de ressources ou parce que la dépense n'est pas comprise dans le chapitre qui lui est propre. Nous sommes partisans de ce contrôle, puisque comme le dit fort bien le sénateur Lampertico : « On a garanti
« ainsi l'inviolabilité du budget. On a ainsi, non seulement
« la garantie constitutionnelle, c'est-à-dire qui aboutit à la
« responsabilité ministérielle, mais encore une garantie
« institutionnelle, c'est-à-dire fondée sur la loi elle-même. »

On empêche ainsi les Ministres de faire des dépenses non créditées à moins que les chambres qui en sont averties dans les 15 jours ne donnent un consentement public ou tacite à ces irrégularités. — Monsieur Stourm (Le Budget)
« dit avec raison « que grâce à ce système on évite de devoir
« ratifier à tout prix et après coup des dépenses que les
« ministres ont autorisées sans crédit et que l'on assure ainsi
« aussi strictement que possible la stricte exécution des
« autorisations législatives. » Et pour confirmer son

jugement il cite une phrase prononcée par le directeur général de la comptabilité en Italie, Monsieur Cerboni : « Vous savez bien qu'une fois une dépense engagée, il faut « la payer, per fas et nefas » (Discours prononcé le 9 « Juin 1888) — Monsieur Marcé admet volontiers qu'il vaut mieux prévenir que réprimer, « mais il affirme que ce système « n'est pas en parfaite harmonie avec le « principe fondamental du régime parlementaire, à savoir « de la responsabilité des Ministres devant le Parlement. »

Certes, si la Cour pouvait s'opposer d'une façon absolue à la volonté ministérielle. Mais ce veto absolu n'est pas fréquent et nous avons dit plus haut combien il nous semblait louable dans les cas où il était autorisé.

Or, sauf les quelques cas cités, l'enregistrement sous réserves, n'empêche jamais le Ministre, appuyé par tous les membres du Ministère ou par leur majorité, d'outrepasser le désir de la Cour, sauf au Parlement à demander compte de l'acte irrégulier au Ministère et de lui retirer s'il y a lieu sa confiance. Cette question nous semble d'ailleurs clairement tranchée par la loi du 14 Avril 1862 elle même qui est formelle à cet égard. « Dans aucun cas « la responsabilité des ministres ne sera amoindrie par « fait du visa ou de l'enregistrement sous réserves. »

Monsieur Marcé, au sujet de ces enregistrements sous réserves semble d'ailleurs trouver leur création inutile et il cite par exemple la période 1886-1887 durant laquelle un seul enregistrement sous réserves a eu lieu. Ne possédant pas la liste des enregistrements faits sous réserves par la Cour depuis 1862, nous ne pouvons catégoriquement répondre à Monsieur Marcé ; toutefois il nous semble que les choses ont un peu changé depuis qu'il a écrit

son article dans les Annales des sciences politiques et nous reproduisons à cet effet quelques parties d'un article paru le 10 Mars 1896 dans la revue Politique et parlementaire et signé par le Sénateur italien Lampertico.

« Les difficultés qui forment l'écueil de la procédure relative « aux actes et aux décrets enregistrés avec riserva ne justifient « pas, mais expliquent l'insouciance de la chambre des députés « et du Sénat du royaume pour le fonctionnement régulier du « contrôle parlementaire à l'égard des décrets ou des actes enregistrés « avec riserva. Je ne dois une rectification. Je souhaite que « ce qui était vrai hier ne soit plus vrai aujourd'hui. Dans « les dernières années le Sénat du royaume particulièrement « a bien voulu s'occuper des actes et décrets enregistrés avec riserva. « Au moyen de la commission di finanza, il s'est efforcé, sans « empêcher le Gouvernement dans son action, d'éviter les abus qui « pouvaient se produire. Il faut tout à la fois respecter le « principe de la responsabilité ministérielle et maintenir bien haut « le respect dû aux règlements qui en découlent.

« Il faut toutefois avouer que l'excessive facilité avec laquelle « on a recours à l'enregistrement avec riserva donnait prise aux « critiques faites contre ce procédé. »

Comme on peut le voir, cette dernière phrase est en contradiction absolue avec Monsieur Marié, et le Sénateur Lampertico critique contre cet abus des enregistrements sous réserves. Plus loin le Sénateur Lampertico continue ainsi :

« Le rapport de la "Commissione permanente di finanza" du Sénat du « royaume, sur les décrets enregistrés avec riserva (septembre 1892 – « Mai 1893), le premier peut-être qui en ait traité expressément « aboutit aux conclusions suivantes. "La commission exprime le « vœu que le Gouvernement du Roi se maintienne dans toutes « les occasions dans les limites vraies et propres du pouvoir exécutif

« et ne recoure pas au moyen des enregistrements avec réserve dans l'exécution des lois et règlements, si ce n'est pour des raisons graves et urgentes d'intérêt public. Les conditions formulées par ce vœu tendent donc à ce que le pouvoir exécutif n'empiète en aucune manière sur le pouvoir législatif. Aux termes de ce vœu les enregistrements avec réserve ne devraient avoir lieu que pour des raisons graves, urgentes et d'intérêt public.

« Le rapport sus dit du Sénat (9 Juin 1895) ne se terminait pas par une résolution quelconque, mais il a empêché dans une certaine mesure que les prérogatives des chambres ne restent sans autorité et sans valeur. Un second rapport relatif aux décrets enregistrés avec réserve (1er Juin 31 décembre 1895) relevait la gravité excessive de ces enregistrements avec réserve qui en dernier ressort mettaient en obligation de recourir à un decreto legge ou à un projet de loi pur et simple. La Commission permanente des finances proposait cette fois un ordre du jour :

« Le Sénat exprime le vœu que le Gouvernement du Roi ne prenne pas de mesures qui ne peuvent être pleinement justifiées ou qui soient contraires à l'observance de la loi et au fonctionnement régulier de l'administration et passe à l'ordre du jour. »

« Le vœu ainsi exprimé par le Sénat dans le sus dit ordre du jour ne rencontra pas et ne pouvait rencontrer d'opposition. Il a servi de point de départ aux discussions que les enregistrements avec réserve pouvaient soulever dans l'avenir et a été un utile avertissement pour le pouvoir exécutif.

« Certes les progrès obtenus ces dernières années dans l'exercice du contrôle parlementaire, sur les actes et les décrets enregistrés avec réserve ne sont pas complets ni définitifs, mais il est cependant impossible de les nier. Ces actes et ces décrets ne restent pas lettre morte dans les archives des chambres ;

« ils sont portés régulièrement et sans retard à la connaissance des
« membres des deux chambres. Ils sont aussi l'objet d'un
« contrôle important que l'on laissait jusqu'ici latent et
« provoquent souvent des résistances indispensables. »

Comme on peut le voir par cette citation les enregistrements sous réserves ne semblent plus inutiles, la chambre ayant fini par comprendre son devoir. Inutile par conséquent de nous appesantir d'avantage sur ce point.

Un autre avantage de ce contrôle préventif est que les Ministres ne donnant pas de cautionnement, l'on ne peut avoir sur eux une bien grande action par un contrôle postérieur.

De même la vérification mensuelle des comptes ministériels nous paraît une excellente mesure. Monsieur Stourm (Budget) en résume comme suit les avantages : «
« Dès la fin du douzième mois on se trouve à même de
« rapprocher les résultats de ces vérifications mensuelles des
« tableaux des comptes ministériels annuels. Et ainsi 5 mois
« à peine après la clôture de l'exercice, la comptabilité parle-
« mentaire se trouve apurée avec une approximation très
« suffisante. Si les chiffres ne possèdent pas encore une
« rigueur absolue, au moins arrivent-ils en temps opportun. »

Le pouvoir de contrôle donné à la Cour sur les actes et décrets ne touchant en rien les finances publiques ne nous semble pas naturel entre les mains d'une assemblée dont le titre seul implique une idée d'argent. Mais il est vrai que les actes qui ne touchent en rien le trésor national provincial ou communal sont les moins nombreux. Il est, par suite, probable que le législateur n'a pas voulu compliquer la procédure et éviter de fréquents conflits.

Mais, quoi qu'il en soit, il serait préférable de voir ces attributions entre les mains d'un conseil d'Etat ou d'un

autre tribunal de même nature. Nous ne blâmons pas, bien entendu, l'idée de ce contrôle en lui-même mais seulement la compétence.

Nous croyons avoir assez parlé sur les avantages et les défauts de la Cour des Comptes du Royaume d'Italie. On a pu voir par la lecture de ces dernières pages que nous en étions un chaud partisan. Peut-être en pratique, cette institution ne donne pas tous les résultats que l'on devrait attendre d'elle et peut-être a-t-elle besoin de certaines modifications? Espérons donc que les points faibles seront transformés un jour ou l'autre pour le bien de l'Italie, mais souhaitons aussi que l'on ne supprime pas le contrôle préventif dont l'utilité nous semble indiscutable, surtout à cette époque, où les changements de ministères sont si fréquents et rendent par suite le contrôle postérieur, du moins dans une de ses parties les plus importantes, de plus en plus difficile. Espérons même, qu'un jour ou l'autre, le principe si sûr, à notre avis, du contrôle préventif sera inscrit dans nos lois françaises.

C'est sur ce souhait que nous terminons notre travail, en demandant au lecteur toute son indulgence pour les nombreuses imperfections qu'il renferme.

B. S. Henraux

Mai 1896

Table des Matières

	Page
Plan	2
Bibliographie	4
Introduction	5
Nécessité d'un contrôle financier	5
Contrôle financier chez les Grecs et les Romains	7
Contrôle financier en France et en Prusse	9
Contrôle financier en Belgique ; en Angleterre	15
Première partie. Le contrôle financier de l'ancienne Italie	19
Etats Pontificaux	20
Grand Duché de Modène	21
Grand Duché de Toscane	21
Lombardo-Venetie	23
Duché de Parme	24
Royaumes du midi	25
Piémont	29
Deuxième partie. Etude de la loi du 14 Aout 1862	32
Historique de la loi	33
Titre I De l'institution et de la Composition de la Cour des Comptes	34
Art. 1 Institution de la Cour	34
" 2 Siège, Division, Composition. Secretariat, Conseil de Présidence	35
" 3 Nominations	37
" 4 Inamovibilité. Révocation	38
" 5 Nominations du personnel	40

		Page
Art 6.	Traitements	40
„ 7	Des modes de délibérer.	42
„ 8	Du vote.	43
„ 9	Du vote des auditeurs.	44
Observations diverses : division des attributions entre les sections ; Bureaux etc.		44
Titre II.	– Des attributions de la Cour.	47
Art. 10.	Enumération de certaines attributions.	47
„ 11	Liquidation des pensions.	48
„ 12	Extension des attributions par des lois postérieures.	51
„ 13	Du Visa des décrets et Enregistrement.	52
„ 14	Enregistrement sous réserves.	54
„ 15	Responsabilité ministérielle.	55
„ 16	Réquisition de documents.	56
„ 17	Découvertes d'infractions.	56
„ 18	Communication au Parlement des enregistrements sous réserves.	57
Chap. I	De l'examen des dépenses	59
Art. 19	Des actes concernant les dépenses soumis au visa et à l'enregistrement	59
„ 20	Visa des mandats de paiements	61
„ 21	Contrôle des dépenses	63
Chap. II	De la surveillance du recouvrement des recettes et sur les valeurs en deniers ou en matières	64
Art 22	Transmission à la Cour des Etats de recouvrements et de paiements	64
„ 23	„ des Comptes de Caisse de l'Etat	65
„ 24	„ des Rapports des contrôleurs des finances et des administrations	65

			Page
Art.	25	Transmission des rapports concernant les magasins de l'Etat et la gestion de certains agents	66
Chap.	III	Surveillance sur les cautions	67
Art.	26	Transmission des Etats de Caution, de la liste des contrôleurs de cautions et des diverses sortes de cautions	67
"	27	Visas au sujet des cautions. Des divers cas où ce visa est exigé.	70
Chap.	IV	De l'examen des comptes ministériels	71
Art	28	Transmission des comptes ministériels	72
"	29	Vérification des comptes	73
"	30	Délibération et renvoi au Ministre des finances	74
"	31	Rapport annuel	74
"	32	Nécessité de la présence de l'Assemblée générale.	76
"	3		
Chap.	V	Du jugement des comptes	77
Art.	33	Des divers comptes soumis au contrôle de la Cour	77
"	34	Des divers degrés de juridiction	81
"	35	De la constitution de l'agent en jugement	86
"	36	Condamnations de l'agent en retard	87
"	37	Notification des décisions de la Cour, justifications de l'agent	89
"	38	Actes répréhensibles	90
"	39	Publicité des jugements	91
"	40	Des Sentences	91
"	41	Des oppositions	92
"	42	Des recours extraordinaires	94
"	43	Du recours par annulation	94
"	44	Du recours pour révision	96

		Page
Art 45	Du recours pour révision d'office	98
" 46	Effets de la révision	98
" 47	Transmission des décisions de la Cour au Ministre compétent	99
" 48	De l'exécution des décisions de la Cour	99
Titre III	**Dispositions générales et transitoires**	100
Art 49	Du decret fixant les règles de procédure	100
" 50	Du Reglement sur les attributions non contentieuses. Reglement interieur	101
" 51	Suppression des anciennes cours des comptes	102
" 52	Commissions temporaires pour le reglement des affaires des anciennes cours.	103
" 53	De la procédure pour la liquidation des pensions	105
" 54	Entrée en vigueur de la loi	105
Conclusions		106
Projets de réforme		106
Avantages et défauts de la Cour des Comptes d'Italie. Desiderata.		109
Table des matières		117

Recopié par Mr Rouvereau Capne en retraite
21 Rue du Montparnasse

B. SANCHOLLE-HENRAUX - LA COUR DES COMPTES DU ROYAUME D'ITALIE

M.L
0066